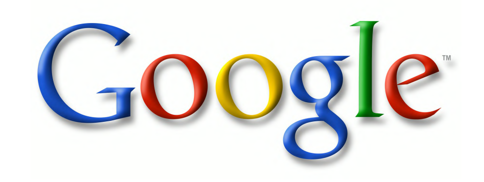

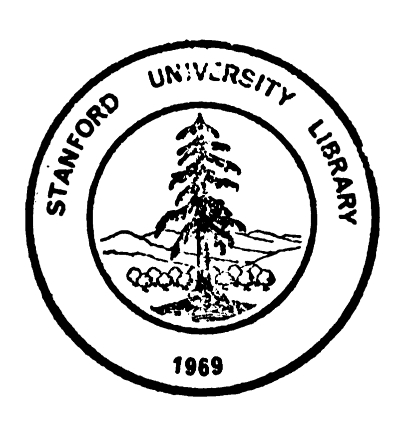
STANFORD UNIVERSITY LIBRARY
1969

О САМОУПРАВЛЕНІИ.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ОБЗОРЪ РУССКИХЪ и ИНОСТРАННЫХЪ ЗЕМСКИХЪ и ОБЩЕСТВЕННЫХЪ УЧРЕЖДЕНІЙ.

КНЯЗЯ А. ВАСИЛЬЧИКОВА.

ТОМЪ II.

ИЗДАНІЕ ТРЕТЬЕ.

САНКТПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія В. В. Пратцъ, Офицерская улица, домъ № 26.
1872.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

О САМОУПРАВЛЕНІИ.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ОБЗОРЪ РУССКИХЪ и ИНОСТРАННЫХЪ ЗЕМСКИХЪ и ОБЩЕСТВЕННЫХЪ УЧРЕЖДЕНІЙ.

КНЯЗЯ А. ВАСИЛЬЧИКОВА.

ТОМЪ II.

ИЗДАНІЕ ТРЕТЬЕ.

САНКТПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія В. В. Пратцъ, Офицерская улица, домъ № 26.
1872.

бродяжничествѣ (law of settlement, wagrants-act), вовторыхъ, собственные законы о нищихъ (poor-laws).

Нищенство зародилось въ Англіи одновременно съ личнымъ освобожденіемъ крестьянъ изъ крѣпостной зависимости; по мѣрѣ того какъ они выходили изъ помѣщичьей власти и пріобрѣтали полныя права личнаго гражданства, лишались они и права на призрѣніе и продовольствіе отъ прежнихъ своихъ владѣльцевъ, и такъ какъ поземельная собственность вся осталась за высшими сословіями, то послѣдствія этой безземельной эманципаціи обнаружились немедленно.

Въ XV столѣтіи еще многіе изъ вольноотпущенныхъ крестьянъ пользовались, хотя и не по праву, но по добровольнымъ сдѣлкамъ съ землевладѣльцами, безсрочнымъ владѣніемъ земель и это условное владѣніе начинало уже переходить въ право собственности. Тогда, а именно въ періодъ Тюдоровъ, послѣдовали радикальныя измѣненія въ соціальныхъ отношеніяхъ высшихъ классовъ къ низшимъ; англійскіе землевладѣльцы съ предусмотрительностію, которой могутъ позавидовать легкомысленные дворяне другихъ странъ, предугадали, что рано или поздно, мирно или насильственно, это неопредѣленное и условное пользованіе можетъ перейти по давности въ полное право собственности, и усмотрѣвъ эту опасность, немедленно и приняли мѣры, къ ея отвращенію: крестьяне однодворцы были выселены съ занимаемыхъ ими земель цѣлыми массами. При Генрихѣ VIII большая часть крестьянскихъ дворовъ была срыта, хозяева изгнаны и усадебныя и пахатныя угодья обращены въ выгоны и пастбища. Въ 1597 г. Францискъ Баконъ жаловался парламенту, что знатнѣйшіе англійскіе перы разрушаютъ цѣлыя селенія, отбираютъ у мелкопомѣстныхъ жителей пахатныя и луговыя земли и разводятъ на этихъ опустошенныхъ угодьяхъ пастбища для овцеводства.

Въ концѣ XVI столѣтія этотъ переворотъ былъ совершенъ; вся территорія Англіи была въ рукахъ крупныхъ собственниковъ и весь классъ земледѣльцевъ былъ лишенъ земли и осѣдлости.

Послѣдствія этого порядка вещей обнаружились вскорѣ: Англія покрылась нищими и бродягами. Общинамъ предписано было заботиться о ихъ призрѣніи, но точно такъ какъ и въ другихъ странахъ эти общія предписанія и голословныя внушенія оставались безъ дѣйствія.

Тогда приступлено было къ формальной организаціи вѣдомства общественнаго призрѣнія и тѣмъ-то собственно и отличается соціальный строй Англіи, что организація эта была предпринята и совершена зако-

ОГЛАВЛЕНІЕ.

О САМОУПРАВЛЕНІИ.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ОБЗОРЪ РУССКИХЪ и ИНОСТРАННЫХЪ ЗЕМСКИХЪ и ОБЩЕСТВЕННЫХЪ УЧРЕЖДЕНІЙ.

КНЯЗЯ А. ВАСИЛЬЧИКОВА.

ТОМЪ II.

ИЗДАНІЕ ТРЕТЬЕ.

САНКТПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія В. В. Пратцъ, Офицерская улица, домъ № 26.
1872.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

селенію Англіи (11 милліоновъ жителей) прямаго подушнаго сбора по 6 рублей съ жителя обоихъ половъ или 12 руб. съ ревизской души мужескаго пола!

Вотъ что стоило Англіи поддержаніе аристократическаго элемента и кормленіе бѣдныхъ, систематически преслѣдованныхъ партіей тори во все продолженіе XVIII столѣтія.

Сумма эта хотя съ тѣхъ поръ и начала понижаться, но до 1833 г. значительно не измѣнялась и въ этомъ году poor-rate еще простирался на 8.338,079 ф. (58.366,553 руб.)

Со времени введенія новаго устава 1834 г. расходы стали постепенно сокращаться и въ настоящее время составляютъ около $5\frac{1}{2}$ или 6 милліоновъ фун. стерлинговъ 38—42 мил. рублей.

Въ 1834 году расходы по призрѣнію бѣдныхъ составляли около 10% общей доходности имуществъ, въ 1856 г. по средней сложности послѣднихъ 22 лѣтъ расчитано, что налогъ для бѣдныхъ равняется $7\frac{1}{2}$ процентамъ той же доходности. Въ настоящее время онъ примѣрно полагается въ 7%.

Но эти расчеты по средней сложности всѣхъ приходовъ не даютъ еще вѣрнаго понятія о тягости той повинности въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ и приэтомъ не надо забывать, что большая часть крупныхъ землевладѣльцевъ воспользовались правомъ выселенія посторонних жителей, правомъ, существовавшимъ до 1795 г., чтобы очистить свои помѣстья и маіоратныя имѣнія отъ нищихъ, и такимъ образомъ перенесли всю тягость общественнаго призрѣнія съ своихъ владѣній на промышленные округа и города.

Изъ этого вышла такая несоразмѣрность обложенія, что по отчету за 1850 г. процентъ, взимаемый съ доходности имуществъ, въ 529 приходахъ былъ менѣе 1%.

Въ	4,650	отъ	1 — 5%
»	5,540	»	5 — 10%
»	2,542	»	10 — 15%
»	1,002	»	15 — 20%
»	245	»	20 — 40%
»	14	»	40 — 70%

Въ самомъ Лондонѣ между бѣдными и богатыми частями города была такая неуравнительность, что одни приходы были обложены $\frac{1}{2}$ процентнымъ сборомъ, другіе 40%.

Относительно числа призрѣваемыхъ замѣчательно, что съ конца XVII столѣтія и до настоящаго времени пропорція ихъ къ общему числу жи-

телей почти не измѣнилась; въ періодъ Стюартовъ нищихъ, получавшихъ призрѣніе считалось около 300,000 что составляло $\frac{1}{20}$ тогдашняго населенія Англіи. Въ послѣднее десятилѣтіе, съ 1851 года по 1861 годъ, число ихъ переходило отъ 844,000 до 941,000, что составляетъ на 20.000,000 жителей около $\frac{1}{22}$. Среднимъ числомъ считается нынѣ въ Англіи и Валлисѣ 892,000 человѣкъ, состоящихъ постоянно, круглый годъ на содержаніи общинъ и приказовъ общественнаго призрѣнія. Но эта цифра относится только къ общему числу дней содержанія, а такъ какъ въ теченіи года лица мѣняются и средній срокъ призрѣнія продолжается не болѣе 4 мѣсяцевъ, то для полученія общаго итога людей, прибѣгающихъ въ разныя времена къ общественному призрѣнію, нужно помножить это число 894,000 на 3, что составитъ около 2.682,000 нищихъ и бродягъ въ королевствѣ Англіи и кн. Валлисѣ, не считая ни Шотландіи, ни Ирландіи.

На одномъ изъ митинговъ 1869 г., созванномъ обществомъ поощренія промышленности въ Лондонѣ, число всѣхъ англійскихъ нищихъ опредѣлено въ 1.300,000, при чемъ замѣчено, что отъ 2 до 3 милл. населенія находятся постоянно на рубежѣ между бѣдностію и нищенствомъ.

Еще болѣе ужасающихъ размѣровъ достигаетъ это вѣдомство нищихъ въ первопрестольномъ градѣ Великобританскаго королевства. Съ быстротой, безпримѣрной въ лѣтописяхъ міра, возрастало сначала текущаго столѣтія населеніе великой столицы: съ 1801 года по 1861 оно утроилось и дошло отъ 958 тысячъ до 3 милліоновъ. Но еще быстрѣе росло нищенство и налогъ на бѣдныхъ, простиравшійся въ 1803 г. на 2.400,000 рублей, достигъ въ 1862 г. 8.576,000 рублей.

Въ блистательной metropolis этого пышнаго государства въ 1861 г. считалось: рабочихъ домовъ (workhouses) 65

Въ нихъ призрѣваемыхъ 30,091

Неимущихъ, получающихъ пособія на квартирахъ, въ день около 100,000

Служителей на жалованьи около 1,000

Выборныхъ попечителей безъ жалованья (guardians). 1,076

Имущества, подлежащія налогу для бѣдныхъ, были оцѣнены по доходу въ . . . . 78 милл. р.

Poor-rate составлялъ съ чистаго дохода 9,7%.

Мы обращаемся въ заключеніи этой главы къ вопросу, на кого падаетъ это призрѣніе и какъ распредѣляется налогъ для бѣдныхъ? Въ главѣ о податныхъ обывателяхъ въ первой части этой книги мы уже

объяснили, что всѣ земскіе сборы въ Англіи разлагаются на имущества по ихъ доходности, причемъ оцѣнка, производимая для раскладки налога для бѣдныхъ (poor-rate), принимается какъ основаніе для всѣхъ прочихъ повинностей. Нужнымъ считаемъ напомнить, что раскладка эта хотя и дѣлается по доходности имуществъ, но считается не на нихъ, а на самихъ лицахъ, владѣющихъ или пользующихся имуществами, и что въ случаѣ сдачи квартиры, аренды или продажи имѣнія отвѣтственнымъ лицомъ остается не собственникъ, а обыватель (occupier), занимавшій квартиру, державшій аренду, владѣвшій имѣніемъ. По парламентскимъ отчетамъ за 1859 г. таковыхъ податныхъ обывателей, обложенныхъ сборомъ для бѣдныхъ, было въ Англіи и Валлисѣ — 2.230,076 лицъ. Доходность ихъ имуществъ за 1855 — 1856 г. была оцѣнена въ 71.840,270 фун.=502 мил. рублей. Въ томъ же 1855—56 г. собрано всего налога для бѣдныхъ 8.201,348 фунт. = 57.411,436 р. и израсходовано 6.004,244 фунта=42.029,708 р.

Число нищихъ по средней сложности послѣдняго десятилѣтія простиралось на 2.682,000 человѣкъ.

Изъ этихъ чиселъ мы можемъ вывести окончательный **балансъ общественнаго призрѣнія въ Англіи: 2.230,076 лицъ высшихъ и среднихъ сословій вносятъ ежегодно изъ своихъ доходовъ, оцѣненныхъ въ 502 милл. рублей — 42.029,708 рублей на призрѣніе 2.682,000 бѣдныхъ**, или другими словами каждому изъ податныхъ обывателей Англіи, пользующемся въ средней сложности доходомъ по 225 рублей въ годъ, приходится содержать 1,2 нищихъ и уплачивать на призрѣніе около 19 рублей или 8 — 9 процентовъ изъ своего дохода.

Этотъ простой арифметическій расчетъ можетъ служить полной характеристикой соціальнаго строя тѣхъ странъ, гдѣ при участковомъ подворномъ землевладѣніи большая часть населенія лишена поземельнаго надѣла, и характеристика эта относится не къ одной Англіи, но и къ большей части западно-европейскихъ государствъ. Всѣ тѣ черты пролетаріята, нищенства и бродяжничества, которыя мы здѣсь описали и которыя такъ рѣзко высказываются въ народномъ быту Англіи, болѣе или менѣе свойственны и другимъ народамъ латинской и германской расъ; онѣ проявляются съ большею жестокостію въ Англіи потому только, что въ этой странѣ призрѣніе нищихъ получило организацію оффиціальную, легальную и гласную, что оно возложено было по закону на обязательную повинность имущественныхъ классовъ, между тѣмъ

какъ у другихъ народовъ тѣ же народныя язвы скрывались подъ разными личинами частной благотворительности, общественнаго человѣколюбія и попеченія правительства. Англійскіе нищіе съ XVII столѣтія по настоящее время подлежали особой переписи и расходы на содержаніе ихъ вносились въ земскія смѣты и въ отчеты, представляемые парламенту. Напротивъ въ Германіи, Франціи правительства представлялись, какъ будто ничего не вѣдающими про нищенство, какъ будто нужда бѣдныхъ классовъ вполнѣ обезпечена щедрыми подаяніями доброхотныхъ обществъ, какъ будто самое дѣло о вспомоществованіи бѣднымъ есть долгъ христіанскій, нравственная обязанность, но вовсе не повинность государства и общества. Отъ этого то, а вовсе не отъ исключительнаго положенія низшихъ классовъ въ Англіи, и распространилось ложное мнѣніе, будто-бы пролетаріятъ есть преимущественная черта англійскаго общества; въ дѣйствительности же исключительность состояла только въ томъ, что въ Англіи всѣ эти скорбные листы нищенства обнародовались, тогда какъ въ другихъ странахъ они не оглашались.

Но главное поученіе, которое должно быть извлечено изъ англійскихъ законовъ о бѣдныхъ, есть то, что поддержаніе аристократическаго элемента, крупнаго землевладѣнія, почетной службы стоитъ дорого и не можетъ быть обезпечено однѣми голословными привиллегіями, если притомъ привиллегированные классы не принимаютъ на себя соотвѣтствующихъ повинностей, то есть пропитанія и призрѣнія тѣхъ классовъ, земли и имущества коихъ они себѣ присвоили въ первобытныя времена гражданскаго устроенія. Эти 2.307,076 англійскихъ собственниковъ суть именно потомки и наслѣдники тѣхъ нормандскихъ thanes, earls, barons, которые насильственно отобрали земли у англо-саксонскихъ крестьянъ, villeins, ceorls, и за эти то земли они выплачиваютъ выкупъ въ видѣ налога для бѣдныхъ и въ такихъ размѣрахъ, которые очевидно во сто кратъ превышаютъ цѣнность отобранныхъ угодій. — Если вспомнить, что уже въ концѣ XVII столѣтія налогъ для бѣдныхъ составлялъ 840,000 ф. с., что въ половинѣ XVIII столѣтія онъ простирался на 1.720,000 — а въ началѣ XIX-го на 5.348,000, то можно принять въ средней сложности, что въ 200 лѣтъ выплачено имущественными сословіями Англіи въ пользу безземельныхъ классовъ не менѣе 952 милліоновъ фунтовъ или 6,664 милл. рублей.

Спрашивается, не выгоднѣе ли бы было для самой англійской gentry тогда же въ XVII столѣтіи уступить, хотя бы и въ даръ, извѣстную часть своихъ угодій оброчнымъ крестьянамъ, на нихъ водворённымъ, и порѣшить такимъ образомъ аграрный вопросъ, чѣмъ платить эту без-

срочную ренту безземельнымъ своимъ соотечественникамъ, ренту въ 7, 8, 9% съ чистаго дохода тѣхъ же земель, составляющую такимъ образомъ по умноженію на 200 лѣтъ не менѣе 1,400 рублей на 100.

Мы представляемъ въ подтвержденіе этого расчета новѣйшія свѣдѣнія, заимствованныя изъ отчетовъ приказа общественнаго призрѣнія (poor-law-board) и приведенныя въ сочиненіи Das Armenwesen von Emminghaus, свѣдѣнія простирающіяся до 1867 — 68 г. — Положеніе вѣдомства общественнаго призрѣнія сведено очень наглядно въ слѣдующей таблицѣ:

	ГОДЫ.			
	1849 — 53	1854 — 58	1859 — 63	1863 — 67
Число округовъ (unions)	620	625	647	655
Призрѣваемыхъ въ рабочихъ домахъ (workhouses)	118,473	122,140	132,536	143,453
Призрѣваемыхъ на дому	849,670	737,753	805,605	847,490
Всего	968,143	859,893	938,141	990,943
Цѣна четверти хлѣба (пшеницы) въ соотвѣтствующіе періоды (копеекъ)	928	1,424	1,104	1,008
Процентъ призрѣваемыхъ къ общему числу жителей	5,4%	4,7%	4,0%	4,5%

Изъ этой таблицы оказывается, что число нищихъ не находится въ прямомъ соотношеніи съ хлѣбными цѣнами; въ 1849 г. цѣны эти были умѣренныя, а число призрѣваемыхъ составляло 6% народонаселенія; въ 1856 г., когда цѣны на хлѣбъ возвысились до 16 р. за четверть, процентъ упалъ до 4,8%.

Вообще замѣтно медленное, но правильное и послѣдовательное уменьшеніе числа бѣдныхъ, прибѣгающихъ къ призрѣнію, и въ послѣдніе 15 лѣтъ пропорція ихъ понизилась съ 5,4% до 4,5%. Это явленіе вовсе независимо ни отъ хлѣбныхъ цѣнъ, ни отъ заработковъ; четырехлѣтіе съ 1859—63 г. совпадаетъ съ самымъ страшнымъ рабочимъ кризисомъ, постигшемъ хлопчато-бумажное дѣло вслѣдствіе американской войны, когда въ графствахъ Ланкаширъ и Шеширъ на 3 милліона жителей оказалось болѣе $\frac{1}{2}$ милліона нищихъ. Не смотря на это случайное и временное приращеніе бѣдныхъ въ средней сложности 4 лѣтъ, во всей Англіи число призрѣваемыхъ уменьшилось на $\frac{1}{10}$ процента.

По отзывамъ спеціальныхъ изслѣдователей, инспекторовъ и другихъ должностныхъ лицъ вѣдомства общественнаго призрѣнія, этотъ резуль-

гать приписывается главнѣйшимъ образомъ благодѣтельному дѣйствію рабочихъ ассоціацій.

Расходы по призрѣнію бѣдныхъ въ Англіи должны быть раздѣлены на два періода. До реформы 1834 г. они подвергались такимъ непомѣрнымъ колебаніямъ, что среднiй цифры нельзя вывести.

Въ семидесятыхъ годахъ прошлаго столѣтія они составляли уже 14 мил. р., въ 1813 г. — 45½ мил. руб., что при народонаселеніи въ 10 мил. жителей равнялось налогу съ ревизской души мужескаго пола по 9 руб. Въ 1818 г. расходы возрасли до 56 мил., на ревизскую душу около 8 руб. (13 шил. 3 пенса на жителя обоихъ половъ). Въ послѣдующіе годы сумма расходовъ колебалась изъ году въ годъ отъ 40 до 50 мил. руб.

Въ бѣднѣйшихъ графствахъ сборъ въ пользу бѣдныхъ въ 1832 г. простирался до 14½ шил. съ жителя (4 р. 35 к. съ ревизской души), въ другихъ, болѣе промышленныхъ, онъ составлялъ только 5 шил. 9 п. (1 р. 75 к.).

Послѣ реформы 1834 г. приходо-расходная часть общественнаго призрѣнія приняла болѣе регулярный ходъ и сумма расходовъ составляла:

		На 1 жителя.		На 1 рев. душу.
Въ 1836 г.	4.717,630 фун. ст.	6 шил.	5 пен.	3 р. 90 к.
» 1846 »	4.954,204 » »	5 »	10 »	3 » 60 »
» 1856 »	6.004,244 » »	6 »	3 »	3 » 80 »
» 1866 »	6.439,517 » »	6 »	1 »	3 » 66 »

Изъ этой таблицы оказывается, что не смотря на приращеніе населенія и на пропорціональное уменьшеніе числа призрѣваемыхъ, расходы послѣдовательно возрастали и средняя раскладка по числу жителей оставалась почти неизмѣнною между 3 р. 60 к. и 3 р. 90 к. съ жителя муж. п. Дѣйствительная раскладка этихъ сборовъ, какъ мы выше объяснили, производится не по душамъ, а по доходности имуществъ; этотъ счетъ подушный представляется здѣсь только для наглядности.

Оцѣнка доходности въ послѣдніе годы представляетъ слѣдующіе замѣчательные факты:

	1841 г.	1850 г.	1856 г.	1868 г.
Имущества, подлежащія налогу для бѣдныхъ, были оцѣнены на сумму фун. стер. . . .	62.510,000	67.700,000	71.840,000	93.638,000
Налогъ для бѣдныхъ (poor-tax) составлялъ.	4.760,000	5.395,000	6.004,000	6.960,000
Процентъ обложенія	7,78	7,9	8,3	7,43

Новое распредѣленіе общественнаго призрѣнія на союзы (parochial

unions) измѣнило и раскладку налога для бѣдныхъ. Значительная часть его перешла на эти округа.

Въ 1857 г. изъ всей суммы расходовъ . . .	6.070,253 ф. ст.
Приходилось на общественные сборы приходовъ	4.106,714 » »
» на земскіе сборы округовъ . . .	1.792,041 » »
» правительственныхъ субсидій . .	171,498 » »

Изъ этихъ новѣйшихъ свѣдѣній мы можемъ сдѣлать слѣдующіе выводы:

a) что число призрѣваемыхъ въ послѣдніе 20 лѣтъ не пребываетъ, а скорѣе клонится къ уменьшенію;

b) что на это улучшеніе быта рабочихъ сословій очень мало вліяютъ цѣны хлѣбовъ и прочихъ продуктовъ и также не замѣтно и вліяніе заработковъ, но что оно преимущественно должно быть приписано пробудившейся самодѣятельности рабочихъ классовъ и новѣйшей организаціи ассоціацій (trades unions), ссудныхъ кассъ, страховыхъ обществъ (friendly societys);

c) что не смотря на пропорціональное уменьшеніе числа бѣдныхъ въ отношеніи къ народонаселенію, расходы по ихъ призрѣнію не уменьшились и по примѣрной раскладкѣ на всѣхъ жителей остались почти безъ измѣненія въ послѣдніе 30 лѣтъ, равняясь подушному окладу по 3 р. 60 к.—3 р. 90 к. съ ревизской души;

d) но самый замѣчательный выводъ изъ вышеизложенныхъ статистическихъ данныхъ есть тотъ, что не смотря на приращеніе расходовъ, возвысившихся съ 4.760,000 фун. ст. въ 1841 г. на 6.960,000 фун. ст. въ 1868 году то есть въ теченіи 27 лѣтъ на 2.200,000 фун. стер. или 15.400,000 руб., процентъ обложенія не только не возвысился, но упалъ съ $7\frac{7}{10}$ процентовъ на $7\frac{4}{10}$.

Мы останавливаемся на этомъ фактѣ и этими соображеніями заканчиваемъ наши изслѣдованія англійскихъ законовъ о бѣдныхъ.

По нашему разумѣнію вся тайна этого смутнаго, необъяснимаго положенія англійскаго общества заключается въ этихъ числовыхъ данныхъ.

Число бѣдныхъ въ Англіи не прибываетъ, но въ тоже время расходы общественнаго призрѣнія быстро возрастаютъ отъ того собственно, что по мѣрѣ развитія народныхъ массъ умножаются ихъ требованія, улучшается ихъ содержаніе, представляются новые непредвидимые предметы расходовъ. Общій итогъ сборовъ съ 1841 года увеличился на 50%, но въ тоже время процентъ обложенія понизился на $\frac{3}{10}$, потому именно, что цѣнность и доходность обложенныхъ имуществъ, недвижимой собственности возвысились на такіе же 50%, какъ и сборы, на нихъ наложенные.

Вѣрна ли и справедлива ли эта оцѣнка — остается неизвѣстнымъ и для многихъ англичанъ сомнительнымъ.—Но вѣрно то, что эта система народнаго обложенія имущественныхъ классовъ въ пользу неимущихъ должна быть признана универсальнымъ ключемъ для уразумѣнія соціальнаго быта Англіи.

Рабочіе классы, безземельныя сословія могутъ смѣло заявлять съ каждымъ годомъ новыя требованія и собственники должны и могутъ ихъ удовлетворять, потому что доходность имуществъ послѣднихъ возрастаетъ пропорціонально бѣдности первыхъ. На этомъ предположеніи, вѣрномъ или ошибочномъ, на соображеніи, что процентъ обложенія не возвышается, если цѣнность и доходность имуществъ возрастаютъ, на этой фикціи соціальнаго строя аристократической Англіи основано самоувѣренное могущество англійской gentry, воображающей себѣ, что капиталы высшихъ сословій и вольный трудъ низшихъ покрываютъ съ избыткомъ несостоятельность того класса жителей, который ни капиталомъ, ни трудомъ располагать не можетъ.

Вопросъ въ томъ, долго ли можетъ еще удержаться этотъ искуственный балансъ между кредитомъ рабочаго класса и дебетомъ землевладѣльческаго сословія?

Отвѣчать на него было бы еще преждевременно. Но исторія Англіи пріучила насъ къ тому необычайному зрѣлищу, что самые радикальные вопросы, возбуждающіе въ другихъ странахъ смуты и кровопролитіе и обзываемые революціонными, соціалистическими ученіями, въ этой аристократической странѣ разрѣшаются мирно и послѣдовательно благоразумными и своевременными уступками. Такъ и министръ Ея Величества королевы Викторіи, Брайтъ уже осмѣливается проповѣдывать объ «освобожденіи земли» и на оффиціальномъ митингѣ въ январѣ мѣсяцѣ 1870 г. въ г. Бирмингамѣ произнесъ по этому предмету слѣдующія слова:

«Вопросъ этотъ неизбѣжно выступаетъ впередъ. Лѣтъ черезъ десять, вѣроятнѣе даже черезъ пять, онъ сдѣлается предметомъ обсужденія на всѣхъ политическихъ митингахъ. Я полагаю, что измѣненіе англійскихъ законовъ о владѣніи землею безъ ущерба, хотя бы даже на шесть пенсовъ чьей бы то ни было собственности, могло бы значительно содѣйствовать уменьшенію развивающагося у насъ пауперизма, проникающаго изъ земледѣльческихъ мѣстностей въ большіе промышленные центры.»

Вотъ къ какимъ заключеніямъ приводитъ неимущество низшихъ

классовъ въ странѣ, гдѣ землевладѣніе признавалось искони краеугольнымъ камнемъ всего государственнаго общественнаго строя.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Законы о призрѣніи бѣдныхъ тѣсно связаны съ законами о мѣстѣ жительства (law of settlement) и бродяжничествѣ (wagrants-act). Для большей ясности изложенія мы ихъ выдѣляемъ изъ текста и представимъ здѣсь особо. Основаніемъ этихъ законоположеній служилъ до новѣйшихъ временъ актъ Карла II 1672 г. settlement-act, по которому повелѣно:

«Какъ скоро попечители бѣдныхъ узнаютъ, что въ предѣлахъ прихода водворилось новое лицо, занимающее квартиру или участокъ земли, оцѣненный по наемной платѣ ниже 10 фун. ст. (70 руб.), то они обязаны изслѣдовать, не представляется ли опасенія, что новоселъ впадетъ въ нищенство, и въ такомъ случаѣ по истеченіи 40 дней со дня его прибытія онъ можетъ быть выселенъ на прежнее свое мѣсто жительства по рѣшенію мироваго судьи.»

Это узаконеніе въ сущности закрѣпляло весь низшій классъ на мѣстахъ его первоначальнаго водворенія. — Оно впослѣдствіи было смягчено, но по сіе время не отмѣнено. Первое облегченіе послѣдовало въ 1795 г. въ томъ отношеніи, что запрещено выселять по одному опасенію или подозрѣнію о неимуществѣ и требуется положительное заявленіе о дѣйствительной бѣдности отъ самого лица; но въ такомъ случаѣ приходское начальство имѣетъ во всякое время право изгонять нищихъ, не придерживаясь и прежняго 40 дневнаго срока. Кромѣ того бродяги, люди безъ промысла (rogues, vagabonds), а равно и всякій житель, признанный по рѣшенію мироваго судьи дурнаго поведенія (disorderly persons), выселяются по усмотрѣнію мѣстнаго начальства.

Въ исходѣ XVIII и началѣ текущаго столѣтія это положеніе вещей привело нѣкоторыя мѣстности Англіи въ безвыходное положеніе. Крупные землевладѣльцы, все болѣе и болѣе округлявшіе свои владѣнія, не допускали водворенія новыхъ жителей на своихъ помѣстьяхъ. Между тѣмъ нуждаясь въ рабочихъ, они ихъ принимали на извѣстные сроки и какъ скоро нужда проходила, заработки уменьшались и наступали какія либо неблагопріятныя обстоятельства, угрожавшія раззорить поселенцевъ, собственники требовали ихъ удаленія на основаніи акта of settlement и выпроживали ихъ на мѣста ихъ прежняго жительства. Такимъ

образомъ нѣкоторые приходы служили какъ бы мѣстами ссылки, гдѣ скоплялись нищіе, изгоняемые изъ сосѣднихъ крупныхъ помѣстій, и эти послѣдніе подъ именемъ close parishes, замкнутыхъ приходовъ составляли недоступные для бѣднаго населенія округа, изъятые отъ главнаго земскаго сбора poor-taxe, который въ другихъ приходахъ простирался на 40—50% съ доходности.

Актами 1834, 1846 и 1861 годовъ это положеніе было нѣсколько измѣнено; право осѣдлости пріобрѣтается во всякомъ случаѣ пребываніемъ въ теченіи 3 лѣтъ, хотя бы имущества никакаго за водворяющимся жителемъ и не оказывалось;—бѣдные раздѣляются на два разряда—casual-poor, т. е. инородные или случайные и settled-poor — осѣдлые, приписанные къ приходу; первые получаютъ во всякомъ случаѣ пособія или призрѣніе въ томъ приходѣ, гдѣ ихъ нужда захватила, и только по истеченіи 3 недѣль выселяются на прежнее жительство —вторые получаютъ постоянное пособіе отъ прихода или, въ случаѣ его особеннаго обремененія, отъ округа, union; родственники, а именно отцы, дѣды и дѣти обязываются закономъ давать продовольствіе неимущимъ и въ случаѣ неисполненія этой обязанности на имущество ихъ по рѣшенію мировыхъ судей налагается запрещеніе, изъ жалованья, если они состоятъ на частной или коронной службѣ, удерживается до $^2/_3$.

Не смотря на эти облегченія и смягченія, положеніе низшихъ сословій, если судить о немъ по буквѣ этого акта of settlement, очень близко къ крѣпостному состоянію.

Но въ сущности оно отмѣнено силою общественнаго мнѣнія, этого въ Англіи всемогущаго законодателя. Эти драконовскіе законы постоянно, ежегодно осуждаются въ парламентѣ и каждый случай ихъ примѣненія возбуждаетъ такой ропотъ, что мѣстныя власти принуждены ихъ оставлять безъ дѣйствія. Къ формальной ихъ отмѣнѣ однако не приступаютъ, потому собственно, что не знаютъ чѣмъ ихъ замѣнить и такъ какъ вопросъ о свободномъ переходѣ неразрывно связанъ съ вопросомъ о призрѣніи, то допуская первый, нужно будетъ возложить на приходы или округа такія несоразмѣрныя тягости, какихъ они вынести не могутъ.

Предчувствуя этотъ исходъ, еще худшій чѣмъ настоящее положеніе вещей, англичане, люди предусмотрительные, отклоняютъ реформу, но въ тоже время не примѣняютъ строгаго закона, которымъ сословіе собственниковъ вооружено противъ классовъ неимущихъ, такъ что въ настоящее время призрѣніе дается всѣмъ безъ различія, на мѣстахъ, гдѣ пособіе требуется и по послѣднимъ свѣдѣніямъ около $^1/_3$ всѣхъ призрѣваемыхъ принадлежитъ къ разряду casual или irremovable paupers, не приписанныхъ къ тому приходу, гдѣ они содержатся.

Чѣмъ и какъ разрѣшится этотъ вопросъ о вольномъ переходѣ въ

Англіи, трудно предсказать. Во всякомъ случаѣ онъ укажетъ, къ какимъ окончательнымъ послѣдствіямъ приводитъ обезземеленье низшихъ классовъ.

(Gneist, die Selbstverw.in Engl. s. 1001—1004, 1033 и ff. Fisco, des taxes locales dans le royaume uni, p. 62—64.)

---

[2]) Впрочемъ, какъ мы уже упомянули въ главѣ VII, изъ 14,700 приходовъ Англіи и Валлиса по 1861 г. около 600 оставались на прежнемъ положеніи; изъ нихъ 118 еще руководствовались безъ малѣйшаго отступленія закономъ Елизаветы 1602 г. и правительство, хотя и вооружено было по акту 1834 г. полнымъ правомъ вводить новое положеніе, не пользовалось своей понудительной властію и ожидало терпѣливо, чтобы закоснѣлые предразсудки умерли своею естественною смертію.

---

[3]) Мы считаемъ нужнымъ обратить вниманіе на эту черту англійскаго selfgovernment-а, которая повторяется во всѣхъ частяхъ управленія; собраніе, избравъ однажды своихъ уполномоченныхъ guardians по общественному призрѣнію, surveyor по дорожной повинности, слагаетъ въ ихъ руки и на ихъ отвѣтственность всѣ заботы, но вмѣстѣ съ тѣмъ и всѣ права управленія. Такъ напримѣръ guardians имѣютъ даже право сами отъ себя заключать займы для постройки рабочихъ домовъ и прочихъ заведеній общественнаго призрѣнія, соблюдая только, чтобы занятый капиталъ не превышалъ суммы годоваго оклада прихода. Они-же расписываютъ приходы на учебные округа, составляютъ смѣты прихода и расхода и вообще дѣйствуютъ самостоятельно, не спрашиваясь избирателей и давая отчетъ не собранію (vestry), а всей публикѣ путемъ самой широкой гласности.

---

[4]) Мы уже неоднократно замѣчали, что ничто такъ не противно разуму англійскаго самоуправленія, какъ неопредѣленность или шаткость правъ и обязанностей.

Просторъ дѣйствій, который у насъ въ Россіи по распашной нашей натурѣ иногда принимается за свободу дѣйствій, въ Англіи не допускается; на каждое право, или каждую обязанность установлено вопервыхъ законное предписаніе, вовторыхъ опредѣлена подсудность, въ третьихъ назначено взысканіе. Порядки управленія по вѣдомству общественнаго призрѣнія опредѣлены въ особенности съ мелочною точностію. О составленіи смѣтъ и раскладокъ мы будемъ говорить ниже. Здѣсь же объяснимъ порядокъ взиманія и расходованія суммъ. Когда раскладка сборовъ составлена, то окладныя вѣдомости публикуются и

утверждаются по каждому приходу двумя мировыми судьями. Overseers обязаны въ первое воскресенье послѣ таковаго утвержденія обнародовать ихъ посредствомъ печатныхъ объявленій, прибиваемыхъ къ дверямъ приходской церкви. Если срокъ пропущенъ, то окладные листы теряютъ свою силу; со дня объявленія они обязательны для податныхъ обывателей и могутъ быть оспорены не иначе какъ судебнымъ порядкомъ.

Взиманіе сборовъ производится на дому каждаго обывателя особыми сборщиками (collectors), къ которымъ по требованію приходской сходки (vestry), присоединяются помощники—добросовѣстные. Въ случаѣ неуплаты сборщикъ обращается къ мировымъ судьямъ и по постановленію двухъ судей приступаетъ къ описи и продажѣ имущества или къ личному задержанію, если домохозяинъ несостоятеленъ.

Расходованіе суммъ поручено разнымъ вышепоименованнымъ служителямъ. Они отдаютъ отчеты управѣ (board) каждые 3 мѣсяца. Для ревизіи управа назначаетъ особаго уполномоченнаго, аудитора (auditor). Составивъ общую отчетную вѣдомость, управа обязана за 7 дней до открытія приходскаго собранія напечатать ее особыми объявленіями для выдачи по востребованію всѣмъ желающимъ. Собраніе (vestry) не производитъ повѣрки счетовъ, но только заслушиваетъ отчетъ. Жалобы подаются апеляціоннымъ порядкомъ мировымъ съѣздамъ и общимъ судебнымъ мѣстамъ.

Подсудность всѣхъ исковъ и проступковъ, а также упущеній по должностямъ опредѣлена съ положительною точностію.

На неправильную раскладку жалоба подается мировому судьѣ, апеляція въ судъ королевской скамьи.

Дѣла о незаконномъ взиманіи сборовъ подлежатъ разбирательству мироваго съѣзда и во второй инстанціи общему суду.

Хозяйственныя распоряженія и расходы обжалываются главному управленію (poor-law-board) и далѣе восходятъ до суда королевской скамьи. Пререканія между отдѣльными приходами и округами разбираются четвертными мировыми съѣздами.

Дѣла и иски о призрѣніи подлежатъ, какъ мы выше видѣли, мировымъ учрежденіямъ. Наконецъ и самыя постановленія или предписанія главнаго управленія, состоящаго, какъ сказано, изъ 4 министровъ и высшихъ сановниковъ (orders, rules, regulations) могутъ быть оспорены въ отношеніи ихъ законности на судѣ королевской скамьи, причемъ вносится залога 50 ф. ст. (350 р.).

Такимъ образомъ между нищимъ, отыскивающимъ свое право на пропитаніе, и высшими сановниками государства проведена непрерывная нить закона и суда, къ которымъ всѣ они на равныхъ правахъ прибѣгаютъ. Судопроизводство это слишкомъ разнообразно, сложно и до-

рого, это его существенные недостатки; но принципъ его безукоризненъ и сознаніе этого права внушаетъ англійскому пролетарію съ одной стороны ту грубую самоувѣренность, съ другой — то долготерпѣніе и уваженіе къ закону, которыя его такъ рѣзко отличаютъ отъ пролетаріевъ другихъ странъ, прибѣгающихъ къ мятежу и буйству какъ къ единственнымъ своимъ средствамъ защиты.

(Gneist, Die Selbstverw. in Engl. s. 1090.)

(Fisco, Des taxes locales, p. 68—69.)

---

[h]) Рабочіе дома—workhouses. Вся новѣйшая система общественнаго призрѣнія въ Англіи основана на рабочихъ домахъ и на общемъ правилѣ, что бѣдный, испрашивающій пособія, долженъ предварительно пройти черезъ испытаніе рабочаго дома. Они устроены собственно съ тою цѣлію, чтобы свидѣтельствовать способность къ работѣ людей, прибѣгающихъ къ общественному призрѣнію; если они дѣйствительно не могутъ себя пропитывать своимъ трудомъ, то ихъ вскорѣ выпускаютъ и назначаютъ имъ пособія на дому; если же они только случайно впали въ бѣдность или притворно избѣгаютъ работы, то ихъ оставляютъ въ рабочихъ домахъ, но при такой обстановкѣ и на такомъ суровомъ содержаніи, что это призрѣніе скорѣе можетъ быть названо заключеніемъ. Имъ задаются самыя тяжелыя урочныя работы: расбивка щебня, пилка дровъ; содержаніе ихъ очень скудное — въ недѣлю 12 фун. хлѣба, $^1/_2$ фун. мяса; отлучаться изъ рабочаго дома запрещено.

Этими мѣрами англичане надѣялись отстранить притворныя заявленія о бѣдности; главное затрудненіе, которое встрѣтилось при этомъ, были издержки, требовавшіяся для устройства этихъ workhouses и превышавшія средства отдѣльныхъ мелкихъ приходовъ; въ 1867 году было уже затрачено на ихъ постройки 5.556,376 фун. стер.= 38.894,632 р.

Это-то и было главною причиною, заставившею англичанъ учредить въ новѣйшее время округа (parochial unions) и перейти такимъ образомъ отъ древней формы приходско-общественнаго призрѣнія къ новому его виду, земскому.

Система призрѣнія въ тѣсномъ смыслѣ, то есть содержанія бѣдныхъ въ богадѣльняхъ, больницахъ и другихъ заведеніяхъ, оказалась въ двоякомъ отношеніи неудобной; вопервыхъ по трудности различить настоящую бѣдность отъ притворной, вовторыхъ же потому что поглощаетъ на разные излишніе предметы, обзаведеніе, постройки, значительныя суммы, которыя съ несравненно большею пользою были бы употреблены для домашнихъ пособій тѣмъ же бѣднымъ.

Въ 1867 году издержано было на 143,453 призрѣваемыхъ въ разныхъ заведеніяхъ (in maintenance) 1.357,526 фун. ст.; въ томъ же году

на 847,490 призрѣваемыхъ внѣ заведеній (out-door) 3.358,350 фун.стер. Въ первомъ случаѣ содержаніе одного бѣднаго стоило 66 руб.; во второмъ 28 р. въ годъ. Эти числа указали практическимъ англичанамъ на необходимость перейти постепенно отъ призрѣнія въ заведеніяхъ къ домашнимъ пособіямъ и въ новѣйшее время рабочіе дома все болѣе и болѣе превращаются въ спеціальныя заведенія для нѣкоторыхъ особыхъ разрядовъ неимущихъ.

Въ четырехлѣтіе съ 1863 — 1867 годъ изъ общаго числа призрѣваемыхъ 127,082

было дѣтей	45,000
» бродягъ	2,971
» умалишенныхъ.	10,000
» убогихъ (неспособныхъ къ работѣ)	49,913

Эти четыре разряда и составляютъ главное число призрѣваемыхъ; взрослыхъ рабочихъ людей было только 18,700.

*) Самый порядокъ пріема и освидѣтельствованія бѣдныхъ опредѣленъ въ Англіи съ большою точностію. Такъ какъ общимъ правиломъ полагается, что бѣдные, неспособные къ работѣ, получаютъ пособія на дому, то къ этому способу призрѣнія и прибѣгаетъ большая часть неимущихъ; если просящій о призрѣніи признается способнымъ къ работѣ, то онъ принимается въ рабочій домъ, и эта угроза лишенія свободы и вмѣстѣ съ тѣмъ принудительной работы составляетъ главное обезпеченіе противъ притворства.

Освидѣтельствованіе производится попечителями (guardians), утверждается управой (board); неимущій, приговоренный къ содержанію въ рабочемъ домѣ, лишается и всякаго права на призрѣніе, если отказывается отъ урочныхъ работъ; онъ можетъ жаловаться мировому съѣзду и по рѣшенію двухъ судей увольняется изъ рабочаго дома и можетъ получить право на вольное призрѣніе на дому.

Такимъ образомъ настоящее удостовѣреніе въ бѣдности состоитъ только въ томъ, что человѣкъ, просящій о помощи, подвергается заключенію и работѣ и получаетъ даровое пособіе, или полное призрѣніе только въ томъ случаѣ, если оказывается къ работѣ неспособнымъ.

Это полное призрѣніе дается на дому; рабочія и всѣ прочія заведенія, богадѣльни, больницы, составляютъ только дополнительную мѣру общественнаго призрѣнія въ Англіи.

Въ 1862 году на 143,191 призрѣваемыхъ въ рабочихъ домахъ издержано около 7.231,000; или на одного призрѣваемаго 50 рублей.

На 802,909 получающихъ пособія на дому . .	21.840,000 руб.
Или на каждаго	27 »

XXII.

Общественное призрѣніе — assistance publique во Франціи. Королевскіе эдикты прежнихъ временъ. Законы революціонныхъ правительствъ. Уставъ Наполеона I о нищенствѣ. Послѣдующее законодательство. — Настоящее положеніе этого вѣдомства. Различіе между призрѣніемъ законнымъ (assistance légale) и частною благотворительностію (charité privée). — Къ первому относятся: a) воспитательные дома и b) дома умалишенныхъ. — Ко второму разряду: — a) больницы и богадѣльни, b) общества благотворительности (bureaux de bienfaisance), c) дорожныя пособія (secours de route), d) судебныя пособія (assistance judiciaire), e) окружные доктора (médecins cantonaux). — Разныя частныя заведенія. Обязательныя повинности обществъ и департаментовъ. — Субсидіи отъ казны. Вѣдомство общественнаго призрѣнія находится въ полной зависимости отъ администраціи. — Списки неимущихъ (listes des indigents) утверждаются префектомъ. Распредѣленіе повинностей между семьями и обществами подлежитъ его утвержденію. Члены мѣстныхъ коммиссій опредѣляются отъ правительства. Сравненіе Англіи и Франціи по вопросу о призрѣніи неимущихъ. Свѣдѣнія о числѣ призрѣваемыхъ. — Расходы на призрѣніе. — Существенное различіе системъ управленія и обложенія въ Англіи и Франціи.

Печальная лѣтопись нищенства, бродяжничества и пролетаріята открывается во Франціи, какъ и въ Англіи, въ исходѣ XVI и началѣ XVII столѣтій, когда феодальное и помѣстное право окончательно восторжествовали и достигли высшей своей цѣли обезземеленья крестьянъ и присоединенія большей части ихъ земель къ владѣніямъ вотчинниковъ. Въ тоже время какъ Елизавета въ Англіи издавала первый уставъ о бѣдныхъ (poor-law), короли французскіе приступили къ мѣропріятіямъ противъ нищихъ и бродягъ.

Но направленіе и духъ законодательства, всегда различный въ этихъ двухъ смежныхъ государствахъ, выразились и въ этомъ дѣлѣ призрѣнія неимущихъ совершенно своеобразно.

Въ Англіи вѣдомство о бѣдныхъ съ самаго начала приняло видъ полной общественной организаціи, съ одной стороны обезпечивающей неимущему право гражданскаго, судебнаго иска о призрѣніи, съ другой стороны обязывающей мѣстныя общества посредствомъ налоговъ и сборовъ, установленныхъ закономъ, давать нужныя пособія.

Во Франціи, и по ея примѣру во всей континентальной Европѣ, прежде всего озаботились запрещеніемъ и пресѣченіемъ нищенства, не призрѣніемъ неимущихъ на общественный счетъ, а преслѣдованіемъ ихъ административнымъ порядкомъ, и этотъ характеръ полицейскій, запретительный сохранился и досел во всѣхъ французскихъ законоположеніяхъ о бѣдныхъ.

Въ 1547 году изданъ королевскій édit, по коему нищіе поручены призрѣнію церковныхъ приходовъ и за самовольный переходъ изъ одного прихода въ другой бродяга подлежитъ плети и розгамъ (le fouet pour les grands, les verges pour les enfants).

Съ 1656 по 1662 г. предположено устроить во всей Франціи hôpitaux généraux, но мѣра эта не могла быть исполнена, такъ какъ по примѣрному расчету оказалось, что нищихъ, требующихъ призрѣнія, было въ одномъ Парижѣ 40,000, а въ прочей Франціи около $\frac{1}{10}$ всего народонаселенія. Затѣмъ до половины XVIII столѣтія эти безсильные опыты народнаго призрѣнія болѣе не повторяются. Лудовикъ XVI въ порывѣ мягкосердечнаго своего человѣколюбія придумалъ было выдавать парижскимъ нищимъ хлѣбный паекъ по уменьшенной цѣнѣ (3 sous la livre), покрывая разницу изъ своихъ будто бы собственныхъ доходовъ, но такъ какъ доходы эти извлекались изъ общей государственной казны, то источникъ этотъ скоро изсякъ и несчастный король не извлекъ изъ своего человѣколюбиваго подвига никакой пользы кромѣ титула булочника для бѣдныхъ (le boulanger des pauvres), торжественно ему поднесеннаго хорошимъ городомъ Парижемъ (la bonne ville de Paris).

Декретами учредительнаго собранія 1789 и 1790 г. ассигновано (единовременно) на каждый департаментъ по 30,000 фр. для полезныхъ сооруженій (travaux utiles); тѣми же декретами повелѣно выселить всѣхъ нищихъ на мѣста ихъ рожденія и на путевые расходы выдавать имъ по три су на лье.

Національный конвентъ закономъ 15 октября 1793 г. подтвердилъ и дополнилъ эти мѣропріятія, провозгласивъ притомъ другимъ декретомъ 24 марта того же года, что признаетъ призрѣніе бѣдныхъ народнымъ долгомъ (dette nationale). Но долгъ этотъ также не былъ выплаченъ, какъ и всѣ прочіе займы французской республики, и гуманныя предначертанія суровыхъ террористовъ, точно такъ какъ и сострадательные замыслы милосердаго Лудовика XVI остались мертвой буквой, ни спасшей ни одного француза отъ голодной смерти.

Не смотря на эти неудачи, каждая изъ политическихъ партій повторяла тѣже самыя изъявленія своихъ патріотическихъ чувствъ. 6 марта

того же года ассигновано 500,000 фр. въ распоряженіе министра внутреннихъ дѣлъ для раздачи бѣднымъ, открыты въ провинціяхъ благотворительныя подписки (livres de la bienfaisance nationale), куда вносились бѣднѣйшіе жители по опредѣленному числу 400 на каждый департаментъ, каждому изъ нихъ выдавалось по 120—160 фр. и по установленнымъ днямъ (chaque décade) подписная книга этой всенародной благотворительности читалась вслухъ при мѣстныхъ властяхъ и воспитанникахъ учебныхъ заведеній съ сопровожденіемъ рѣчей и патріотическихъ пѣснопѣній (hymnes patriotiques). [1])

Всю эту насмѣшливую игру въ общественное призрѣніе и народную благотворительность прекратилъ Наполеонъ и декретомъ 5 іюля 1808 г. установилъ: что нищенство запрещается въ предѣлахъ всей имперіи. (Décret du 5 juillet 1808. Article 1. La mendicité sera défendue dans tout le territoire de l'empire.) Затѣмъ запрещеніе это подтвердилъ двумя статьями уголовнаго кодекса: ст. 274 и 275, въ силу коихъ нищіе и бродяги подвергаются во всякомъ случаѣ тюремному заключенію съ тою только разницею, что если онъ захваченъ въ такомъ департаментѣ, гдѣ уже открыто заведеніе для предупрежденія нищенства, то виновный наказывается строже,—шестимѣсячнымъ заключеніемъ въ тюрьмѣ, если же заведеній этихъ нѣтъ, то наказаніе смягчается до трехъ мѣсяцевъ.

Это законоположеніе 1808 г. составляетъ и нынѣ главное положеніе общественнаго призрѣнія во Франціи; поэтому мы считаемъ нужнымъ отмѣтить эту черту, отличающую существенно внутреннюю администрацію континентальныхъ государствъ Европы. Французское правительство прямо и категорически запрещаетъ нищенство; оно не спрашиваетъ, какими средствами и мѣрами слѣдуетъ предупреждать это народное зло, не считаетъ даже нужнымъ выжидать, чтобы пріюты для бѣдныхъ были устроены, а наказываетъ неимущихъ даже и въ томъ случаѣ, если никакаго убѣжища ни собственнаго, ни общественнаго ему не обезпечено.

Въ первые годы по изданіи декрета 1808 г. открыто было 37 пріютовъ (dépôts de mendicité), въ коихъ содержалось 22,500 нищихъ. Реакція 1815 г. возстала между прочимъ и противъ этихъ учрежденій революціоннаго періода: имъ ставили въ упрекъ, что они стоятъ дорого, потворствуютъ нищенству, развиваютъ праздность и по всѣмъ этимъ соображеніямъ въ 1817 году (circul. du ministre de l'intérieur du 17 mars) dépôts de mendicité были закрыты во всѣхъ департаментахъ и зданія, для нихъ устроенныя, превращены въ тюрьмы, казармы и семинаріи (la

Brême, Des conseils généraux, p. 248). Послѣ Іюльской революціи нѣкоторые изъ нихъ были вновь открыты, и въ настоящее время они имѣются только въ 16 департаментахъ и 4 городахъ.

Изъ этого слѣдуетъ, что въ 70 департаментахъ не имѣется никакаго пріюта для нищихъ и что такимъ образомъ положеніе 1808 г. приведено въ дѣйствіе только на половину: нищенство и бродяжничество запрещены, но пріюты для нищихъ не открыты и всѣ заботы попечительной французской администраціи ограничиваются постановкой столбовъ, красующихся, какъ извѣстно, на перекресткахъ сельскихъ дорогъ во Франціи, столбовъ съ надписью: Défense de mendier. [2])

Особаго вѣдомства въ родѣ общественнаго призрѣнія въ Россіи, poor-law-boards въ Англіи, Armenpflege въ Германіи, не существуетъ во Франціи. Всѣ дѣла этого вѣдомства централизируются въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ и справляются на мѣстахъ префектами и мерами. Призрѣніе бѣдныхъ, assistance publique подраздѣляется на обязательное, законное — assistance légale и благотворительное — charité publique.

Къ первому относятся только два рода заведеній—воспитательные дома (enfants assistés) и дома умалишенныхъ (maisons d'aliénés); на нихъ только и ассигнуются обязательные земскіе сборы; всѣ прочія благотворительныя заведенія считаются частными и содержатся или изъ собственныхъ доходовъ или изъ добровольныхъ складчинъ.

Воспитательные дома — Enfants assistés. Они учреждены были въ 1811 г., преобразованы въ первый разъ въ 1823 г. и второй разъ закономъ 9 мая 1869 г. Настоящее ихъ положеніе слѣдующее: расходы раздѣляются на внутренніе и внѣшніе; первые покрываются собственными имуществами и фондами, приписанными къ воспитательнымъ домамъ, и назначаются исключительно на содержаніе дѣтей въ заведеніяхъ.

Вторые имѣютъ въ виду воспитаніе дѣтей внѣ заведеній, вознагражденіе семействъ, принимающихъ ихъ (pères nourriciers) и уплачиваются изъ трехъ источниковъ: a) родственниками (contingent des familles); b) обществами (contingent des communes) и c) департаментами (budget des départements).

Въ 1859 г. всѣхъ расходовъ по этой статьѣ
(dépenses extérieures) было . . . . 10.032,000 фран.
Изъ которыхъ уплачивалось: родственниками . 479,000 »

Обществами . . . . 3.310,000 фран.
Департаментами . . . . 6.243,000 »

Система воспитанія дѣтей въ заведеніяхъ, введенная во Франціи въ началѣ столѣтія и позаимствованная нами съ тѣмъ же слѣпымъ духомъ подражанія, коимъ отличаются всѣ наши порывы цивилизаціи, система эта оказалась во Франціи положительно несостоятельною и нынѣ отвергнута какъ мѣра, расторгающая родительскія связи и пагубно-вліяющая на нравственность.

Въ 1828 г. число призрѣваемыхъ дѣтей (enfants assistés) было 112,730, въ 1858 г. 80,894, въ 1868 г. 67,000.

По новѣйшему закону 1869 г. предполагается вмѣсто пріема дѣтей въ воспитательные дома, отпускать пособія матерямъ, не отлучая отъ нихъ новорожденныхъ; мѣра эта уже испытывалась въ послѣдніе годы и число матерей, получающихъ таковыя пособія, уже въ 1858 г. простиралось до 12,511.

По новому закону 1869 года на enfants assistés ассигновано всѣхъ расходовъ 11.300,171 фр.

Дома умалишенныхъ (maisons d'aliénés); — хотя повинность эта считается обязательной, но число домовъ и распредѣленіе ихъ не опредѣлено. Всѣхъ домовъ умалишенныхъ 103, изъ которыхъ публичныхъ — только 46 (asiles publics), прочіе считаются или частными или причисленными въ видѣ особыхъ отдѣленій (quartiers) къ богадѣльнямъ и больницамъ.

Расходы распредѣляются также какъ и по воспитательнымъ домамъ на a) родственниковъ, b) общества и c) департаменты.

Первыхъ считалось въ 1859 году.	479,000 фр.
Вторыхъ » » — »	1.651,000 »
Третьихъ » » — »	5.369,000 »
Итого . .	7.499,000 фр.

Въ 1868 году расходы по этой статьѣ простирались на 9.320,000 франковъ, изъ которыхъ 2.661,000 уплачивались общинами.

Число сумашедшихъ въ послѣднее время сильно возрастало; въ 1844 г. считалось ихъ 12,753, въ 1868 г. 24,052.

Главная тягость, какъ видно изъ приведенныхъ смѣтъ, падаетъ на департаменты, то есть на земскіе сборы; по закону 1869 г. (article 5) общества могутъ быть обложены сборами не выше $\frac{1}{5}$ всѣхъ расходовъ внѣшнихъ (dépenses extérieures), а казна участвуетъ въ расходахъ не болѣе какъ на $\frac{1}{5}$ расходовъ внутреннихъ (dépenses intérieures).

Относительно платы, взимаемой съ родственниковъ (contingent des familles), установлено общее правило, что отъ нея освобождаются тѣ обыватели, которые обложены прямыми налогами менѣе 6 фр. (1 р. 50 к.), или которые предъявятъ отъ своей коммуны свидѣтельство о неимуществѣ (certificat d'indigence). Но это правило привело къ большимъ злоупотребленіямъ, и законъ большею частію обходится посредствомъ сдѣлки между семьями и обществами; родственники призрѣваемыхъ дѣтей или умалишенныхъ весьма часто устраиваются такъ, что достаютъ себѣ отъ общины, или вѣрнѣе сказать отъ мера, начальника общины, подложное свидѣтельство о неимуществѣ, и за это одолженіе, увольняющее ихъ отъ семейной платы (contingent des familles), принимаютъ обязательство вносить отъ себя часть, причитающуюся съ общины (contingent de la commune), которая обыкновенно гораздо меньше первой. Такимъ образомъ вся разница между этими двумя суммами падаетъ на земскій сборъ департамента, который и возрастаетъ не пропорціонально прочимъ сборамъ.

За исключеніемъ этихъ двухъ главныхъ статей enfants assistés и maisons d'aliénés во французскихъ бюджетахъ поименовываются еще много другихъ предметовъ общественнаго призрѣнія, но какъ видно изъ приложенной таблицы (см. примѣчаніе 6), предметы эти такъ разнообразны и ассигнуемыя суммы такъ ничтожны, что онѣ не могутъ оказать дѣйствительной помощи нуждающимся.

Весь бюджетъ такъ называемаго обязательнаго призрѣнія (assistance légale) простирался на слѣдующія суммы:

	1849 г.	1859 г.
По государственной росписи (budget de l'état)	4.703,560	2.116,919 фр.
По земскимъ сборамъ (budget des départements y compris les communes).	14.701,190	18.195,320 »

Земскіе сборы въ это десятилѣтіе возрасли на 24%, государственный бюджетъ облегчился на 55%.

Одинъ изъ искуснѣйшихъ пріемовъ наполеоновской политики состоялъ именно въ томъ, что по мѣрѣ того какъ стѣснялись права общинъ, муниципальныхъ и генеральныхъ совѣтовъ, расходы перечислялись изъ государственной росписи въ земскія и общинныя смѣты и такимъ образомъ для поправленія финансоваго баланса имперіи переводились послѣдовательно, систематически, по всѣмъ вѣдомствамъ изъ гласныхъ расходовъ въ негласные, изъ открытыхъ собраній палаты депутатовъ и сената въ безмолвныя сессіи генеральныхъ совѣтовъ.

Таковы главныя черты вѣдомства, называемаго assistance publique или assistance légale, призрѣніе общественное или законное.

Отъ него отличается другая отрасль благотворительности, носящая названіе CHARITÉ PRIVÉE И ÉTABLISSEMENTS DE CHARITÉ.

Къ этому разряду относятся богадѣльни и больницы (hospices et hôpitaux), благотворительныя общества (bureaux de bienfaisance), пріюты (crêches, salles d'asile) и многія другія частныя, отчасти свѣтскія, отчасти духовныя человѣколюбивыя общества.

Главное ихъ отличіе отъ перваго разряда заведеній общественнаго призрѣнія состоитъ въ томъ, что эти, такъ называемыя частныя заведенія, содержатся или изъ собственныхъ доходовъ или изъ добровольныхъ складчинъ и подаяній (quêtes, souscriptions publiques), что они правительственными субсидіями не пользуются и потому и не вносятся въ государственную роспись, budget de l'état.

Но въ этомъ кажется и состоитъ все различіе. Они признаются частными, не правительственными учрежденіями, потому что не получаютъ казенныхъ субсидій и не вносятся въ обязательныя смѣты департаментовъ; но это нисколько не ограждаетъ ихъ самостоятельности и наравнѣ со всѣми прочими учрежденіями, человѣколюбивыя общества подчиняются безусловно администраціи.

Главное завѣдываніе всѣми дѣлами частной благотворительности сосредоточивается: a) по богадѣльнямъ и больницамъ въ коммиссіяхъ (comission administrative) и b) по всѣмъ прочимъ дѣламъ въ благотворительныхъ обществахъ въ bureaux de bienfaisance.

Первыя завѣдываютъ неимущими, содержащимися въ разныхъ заведеніяхъ. Вторыя — пособіями, раздаваемыми по домамъ. Эти два вѣдомства поэтому соотвѣтствуютъ раздѣленію, принятому въ Англіи для призрѣнія бѣдныхъ in-door-relief и out-door-relief.

HOSPICES ET HÔPITAUX — БОГАДѢЛЬНИ И БОЛЬНИЦЫ соединены во Франціи подъ одно управленіе — comission administrative. По закону, или лучше сказать, по предположенію закона, онѣ пользуются гражданскими правами юридическаго лица, пріобрѣтаютъ, владѣютъ и отчуждаютъ имущества, заключаютъ договоры, вчиняютъ иски. Въ дѣйствительности права эти номинальныя: коммиссія (comission administrative), состоящая изъ 5 членовъ, опредѣляется или префектомъ, если доходы, которыми она располагаетъ, менѣе 1,000 фр., или министромъ, если доходы превышаютъ эту сумму. Префектъ имѣетъ право ее распустить (dissoudre). Всѣ постановленія коммиссіи идутъ на просмотръ и утвержденіе начальства. [3])

Нѣкоторыя богадѣльни устроены отдѣльно отъ больницъ; таковыхъ считалось въ послѣдніе годы 358 первыхъ, 289 вторыхъ; соединенныхъ богадѣлень и больницъ было 650, всѣхъ же вмѣстѣ 1,297. Въ 1869 г. считалось 1,557, или по одному заведенію на 24—25 тысячъ жителей.

Общее число больныхъ и призрѣваемыхъ простиралось по средней сложности послѣднихъ годовъ на 464,000 человѣкъ; число кроватей было въ 1847 году 126,142, въ 1869 г. 141,567.

Доходы богадѣлень и больницъ во Франціи очень значительны и по отчету за 1869 г. (situation des hôpitaux et hospices) простирались:

Въ 1858 году	на	46.220,183	фран.
» 1859 »	»	46.164,421	»
» 1860 »	»	48.766,750	»

Доходы эти большею частію извлекаются изъ имуществъ, а именно изъ недвижимостей . . .	14.727,538	фран.
Рентъ капиталовъ.	10.738,423	»
Сборовъ съ театровъ	1.737,736	»
Субсидій отъ общинъ (subvention des communes)	12.545,097	»
Прочихъ разныхъ доходовъ	9.017,956	»
Итого . . .	48.766,750	фран.

Суммы эти означаютъ текущіе постоянные доходы (revenus ordinaires) и къ нимъ еще надо причислить разныя экстраординарныя статьи прихода, такъ что всѣхъ доходовъ, поступающихъ на текущія издержки по содержанію богадѣлень и больницъ, полагается по средней сложности 1857 — 1860 г. около 62 мил. фр., что составляетъ по среднему числу кроватей отъ 440 до 500 фр., на одну (110 — 125 руб.). [4])

Bureaux de bienfaisance — имѣютъ предметомъ вѣдомства всѣ прочія пособія и вспомоществованія за исключеніемъ больницъ и богадѣлень; они завѣдываютъ всѣми суммами, собираемыми изъ складчинъ (collectes) недвижимыхъ имуществъ (immeubles), капиталовъ и добровольныхъ пожертвованій общинъ (subvention des communes); кромѣ того въ ихъ же распоряженіе поступаетъ сборъ съ театровъ (taxe des indigents) въ размѣрѣ $\frac{1}{10}$ всего валоваго прихода.

Но всѣ эти складчины, сборы и пожертвованія считаются необязательными; въ законѣ 18 іюля 1837 г. положительно оговорено, что общинамъ не слѣдуетъ ни предписывать, ни даже разрѣшать установленія особаго налога для бѣдныхъ, что подобная такса (taxe des pauvres) противорѣчила бы духу французскаго законодательства и что всѣ пожерт-

вованія въ пользу неимущихъ должны быть внушены человѣколюбіемъ, inspirés par l'humanité. Главная цѣль этихъ бюро есть вспомоществованіе бѣднымъ на дому — secours des indigents à domicile. (Законъ 5 frimaire an V.) Характеръ ихъ чисто бюрократическій: подобно больничнымъ коммиссіямъ они составляются изъ 5 членовъ по выбору и опредѣленію префекта, засѣдаютъ подъ предсѣдательствомъ мера, распускаются по распоряженію начальства.

Казалось бы, что при таковой примѣрной регламентаціи и образцовомъ порядкѣ, какой заведенъ во всемъ механизмѣ французской администраціи, ничего не было бы легче, какъ составить изъ отчетовъ и смѣтъ этихъ бюро, дѣйствующихъ подъ попечительнымъ окомъ начальства, вѣрную статистику пауперизма во Франціи; по крайней мѣрѣ можно предположить, что эти свѣдѣнія могли бы быть полнѣе и вѣрнѣе въ странѣ централизаціи чѣмъ въ Англіи, отечествѣ приходскаго самоуправленія.

Но на дѣлѣ выходитъ иначе: новѣйшія свѣдѣнія объ общественномъ призрѣніи изложены въ двухъ главныхъ документахъ: въ статистическомъ обзорѣ Ватевиля (Watteville), бывшаго генералъ-инспектора всѣхъ благотворительныхъ обществъ и состоявшаго при министрѣ внутреннихъ дѣлъ, и въ отчетѣ, изданномъ статистическимъ отдѣленіемъ министерства торговли и земледѣлія, и между показаніями этихъ двухъ министерствъ оказывается разница, совершенно сбивающая съ толку изслѣдователей французскаго общественнаго призрѣнія.

Статистическое отдѣленіе, и основываясь на его авторитетѣ большая часть французскихъ экономистовъ принимаютъ число призрѣваемыхъ, показанныхъ въ спискахъ бюро, за общее число неимущихъ въ департаментѣ: если напримѣръ на 200,000 жителей, считается призрѣваемыхъ 10,000, то процентъ неимущихъ (indigents) равенъ 5% всего народонаселенія. Слѣдуя этому порядку счисленія, общее число неимущихъ Франціи показывается въ отчетахъ статистическаго отдѣленія за 1855 годъ въ 1.226,865, число благотворительныхъ обществъ — 11,469.

Но въ этихъ исчисленіяхъ кроется очень грубая ошибка, та именно, что эти бюро, дѣйствуя въ предѣлахъ общинъ (communes), даютъ свѣдѣнія только о числѣ призрѣваемыхъ и нищихъ въ тѣхъ общинахъ, гдѣ они устроены, а устроены они въ 11,469 изъ числа всѣхъ 37,000 французскихъ коммунъ. Поэтому главный инспекторъ Ватевиль принимаетъ для своихъ расчетовъ другія основанія чѣмъ статистическій отдѣлъ; онъ беретъ число жителей общинъ, выводитъ пропорцію призрѣваемыхъ къ населенію этихъ общинъ и такимъ образомъ доходитъ до заключенія,

что неимущіе относятся къ общему числу жителей какъ 1 : 12 или какъ 7$\frac{0}{0}$.

Но и кромѣ того непонятная сбивчивость оказывается и въ отдѣльныхъ показаніяхъ этихъ двухъ вѣдомствъ министерства внутреннихъ дѣлъ и министерства торговли и земледѣлія.

Повидимому не только число призрѣваемыхъ, но и число самихъ благотворительныхъ обществъ (bureaux de bienfaisance) достовѣрно неизвѣстно: министерство внутреннихъ дѣлъ считаетъ ихъ въ 1844 г. 7,599, въ 1847 г. 9,336; министерство торговли въ 1844 г. 8,712, въ 1847 г. 8,967.

Также неясно, какъ ведется счетъ нищихъ (mendiants), въ отчетѣ главнаго инспектора за 1848 г. показано призрѣваемыхъ (assistés) 1.329,659 и кромѣ того нищихъ (mendiants) 337,838.

Но эти числа, какъ объясняетъ самъ докладчикъ, относятся только къ 9,336 коммунамъ, то есть къ $\frac{1}{4}$ всѣхъ общинъ. Между тѣмъ во всѣхъ статистическихъ изслѣдованіяхъ это частное исчисленіе, которое могло бы только служить для опредѣленія средней пропорціи, принимается за оффиціально-общее число неимущихъ, кромѣ того вышепоказанныя 337 тысячъ нищихъ вовсе исчезаютъ въ общихъ исчисленіяхъ и окончательный итогъ бѣдныхъ всей Франціи сводится такимъ образомъ изъ тѣхъ чиселъ, которыя извѣстны по оффиціальнымъ даннымъ, не считая нищихъ и бродягъ и не принимая въ соображеніе тѣ 18,000 общинъ, гдѣ общественное призрѣніе не устроено.

Единственный достовѣрный фактъ, который имѣется для опредѣленія неимущества во Франціи, есть увольненіе отъ прямыхъ налоговъ pour cause d'indigence. Таковыхъ уволенныхъ лицъ считалось по отчету государственнаго контролера за 1861 годъ 1.459,729, что составляетъ по 1 неимущему на 24 жителя или 4,1$\frac{0}{0}$.

Свѣдѣнія, опубликованныя статистическимъ отдѣломъ, представляютъ слѣдующія главныя данныя:

	1858 г.	1859 г.	1860 г.
Число призрѣваемыхъ (indigents assistés) . .	1.105,826	1.074,388	1.213,684
Число обществъ благотворительности (bureaux de bienfaisance)	11,327	11,166	11,366
Всѣхъ доходовъ было ф.	19.672,839 —	19.319,392 —	22.517,148
» расходовъ . . .	18.949,617 —	19.942,322 —	21.859,964

Кромѣ этихъ крупныхъ статей мы находимъ еще много мелкихъ предметовъ общественной благотворительности.

Secours de route — по постановленію народнаго собранія 1790 г. назначено было выдавать неимущимъ на путевые расходы по 3 су на льё; эта странная мѣра, ускользающая отъ всякаго контроля, уже не разъ подвергалась осужденію; однако она сохранилась и до настоящаго времени въ такомъ видѣ, что бѣднѣйшимъ обывателямъ по аттестатамъ, выдаваемымъ благотворительными коммиссіями даются безплатные паспорты о вспомоществованіи по 30 сантимовъ на миріяметръ (около 1 к. на версту). Въ 1849 г. этихъ secours de route выдано во всей Франціи 273,090 фр., въ 1859 г. 246,870 фр.

Assistance judiciaire—въ случаѣ уголовныхъ или гражданскихъ исковъ неимущихъ назначается защитникъ оффиціальный (d'office); статья эта простиралась по бюджетамъ департаментовъ за 1859 г. на 17,900 фр.

Médecins cantonaux — по свидѣтельствамъ, выдаваемымъ отъ bureaux de bienfaisance, неимущіе получаютъ право безплатнаго пользованія у окружныхъ докторовъ и отпуска лѣкарствъ по уменьшенной таксѣ.

Мѣра эта введена не во всѣхъ департаментахъ, только въ 62 изъ 86, и суммы, ассигнованныя на этотъ предметъ, простирались въ 1859 г. на 370,350 фр.

Oeuvres de la charité privée — частныя благотворительности очень многочисленны во Франціи и подъ именемъ confréries, congrégations, œuvres conférences состоятъ въ болѣе или менѣе тѣсной связи съ католическимъ духовенствомъ. По увѣренію писателей клерикальной партіи, бюджетъ ихъ простирается свыше 17 мил. фран.; по свидѣтельству другихъ публицистовъ, суммы, ими собираемыя, хотя и значительны, но пользы приносятъ мало, учитываются крайне безпорядочно и вообще расходуются скрыто и келейно безъ всякой правильной отчетности. Общій ихъ характеръ состоитъ въ нѣкоторомъ смѣшеніи религіозныхъ и отчасти мистическихъ стремленій съ благотворительными дѣлами; люди высшихъ и среднихъ сословій составляютъ союзы, общества подъ руководствомъ мѣстнаго духовенства для пріобщенія въ молитвѣ и благотворительности (pour s'unir de prier, et participer aux mêmes œuvres de charité); свѣтскія дамы принимаютъ на себя трудъ собирать доброхотныя даянія (quêtes), прилагая къ этому человѣколюбивому подвигу все обаяніе своихъ прелестей; кающіяся грѣшницы искупаютъ заблужденія увядшей молодости щедрыми подаяніями нищимъ; въ тонъ великосвѣт-

скаго общества, пріютившагося въ faubourg St. Germain, входитъ и обычай имѣть своихъ бѣдныхъ (mes pauvres); этому тону, какъ самому утонченно-аристократическому, подражаютъ и среднія сословія; всѣмъ этимъ пользуется съ умѣньемъ и ловкостію властолюбивое католическое духовенство, и эксплуатируя всѣ добродѣтели и слабости въ пользу клерикальнаго владычества, укрываетъ всю Францію сѣтью благотворительныхъ и душеспасительныхъ союзовъ. Самый значительный изъ нихъ œuvre de St. Vincent de Paul имѣетъ во Франціи 887 отдѣленій (conférences) и въ 1849 г. роздалъ 1.194,420 фр. пособій. Другія ассоціаціи имѣютъ въ виду специальныя вспомоществованія разнымъ родамъ неимущества и нищенства: sociétés des jeunes économes, de la providence, du patronage des orphelins, de St. François Xavier, de St. François Regis, de St. Joseph, Colonies agricoles, orphélinats, caisses d'épargne, sociétés de secours mutuel. [5])

Итакъ, разсматривая общественное призрѣніе въ томъ значеніи, какъ оно учреждено въ Англіи, Пруссіи и сѣверной Германіи, отчасти и въ Россіи, какъ общую, обязательную повинность, возложенную на мѣстныхъ обывателей, на земство и государство для призрѣнія и продовольствія бѣднѣйшихъ жителей, разсматривая, говоримъ, эту часть какъ особое, оффиціальное вѣдомство, мы находимъ, что во Франціи оно вовсе не имѣетъ этого значенія.

Попытки революціонныхъ правительствъ девяностыхъ годовъ установить законное право на призрѣніе и велерѣчивыя заявленія собраній о священномъ долгѣ государства помогать неимущимъ остаются памятниками демагогическаго празднословія и краснорѣчивымъ свидѣтельствомъ, что централизированныя правительства, какъ демократическія такъ и единодержавныя, не имѣютъ способности узнавать народныя нужды. Надъ этою голословною гуманностію, надъ этимъ приторнымъ либерализмомъ легко восторжествовалъ Наполеонъ съ своей системой безусловнаго запрещенія нищенства. Она повидимому окончательно и усвоилась Франціи. Но въ то время какъ правительство и свѣтское общество отрекалось отъ тяжкой обязанности общественнаго призрѣнія, духовенство принимало ее на себя и подъ знаменемъ христіанской благотворительности (charité chrétienne) организовало цѣлое управленіе, ему подвѣдомственное.

Съ этихъ двухъ точекъ и надо разсматривать этотъ предметъ во Франціи: ASSISTANCE LÉGALE И CHARITÉ PRIVÉE.

Къ первой въ строгомъ смыслѣ принадлежатъ только воспитательные дома и дома умалишенныхъ. Только эти два заведенія состоятъ на обязательной повинности департаментовъ,

соотвѣтствующей нашимъ земскимъ повинностямъ. Эти двѣ статьи составляютъ 83% всего бюджета общественнаго призрѣнія во Франціи (въ 1859 году около 15 мил. франковъ).

Остальныя суммы около 3 милл. распредѣляются по усмотрѣнію мѣстныхъ властей и не признаются обязательными расходами: такъ напримѣръ на богадѣльни и больницы изъ земскихъ сборовъ (budget des départements) отпускается всего во всей Франціи (въ 1859 г.) 370,350 фран., но съ такою разницей, что maximum отпуска простирается до 44,030 фр. въ Сенскомъ департаментѣ, minimum доходитъ до 400 фр., а въ 24 департаментахъ никакихъ земскихъ субсидій на богадѣльни не отпускается; онѣ содержатся коммунами и частными обществами. На судебныя издержки неимущихъ assistance judiciaire ассигнуется въ одномъ департаментѣ 8,000 фр., въ другомъ 50 фр., всего же въ 51 департаментѣ 17,790 фр., въ остальныхъ 35 расходовъ этихъ нѣтъ.

Окружные доктора médecins cantonaux введены только въ 54 департаментахъ (въ 1859 г.); maximum ассигновки достигаетъ 22,000 фр., minimum 500 фр.

Участіе государственной казны въ дѣлѣ призрѣнія бѣдныхъ также неопредѣлительно какъ и обязанности департаментовъ: нѣкоторыя заведенія (Sourds-muets, Aveugles, Charenton, Quinze-Vingt) получаютъ субсидіи, другія нѣтъ. Финансовый законъ (la loi des finances), вотируемый ежегодно палатами, означаетъ только главныя статьи расходовъ, не исчисляя ихъ въ точности и предоставляя мѣстнымъ администраторамъ распредѣлять ихъ по усмотрѣнію.

Такъ напримѣръ мы читаемъ въ бюджетахъ 1849 и 1859 года слѣдующія ассигновки:

	1849 г.	1859 г.
Пособія благотворительнымъ заведеніямъ (Secours aux établissements de bienfaisance et autres). . . .	297,000 фр.	575,550 фр.
Пособія неимущимъ (Secours aux personnes dans l'indigence)	687,000 „	839,950 „
Бѣднымъ сельскаго населенія (Aux indigents invalides de la campagne)	1.000,000 „	—
Пособія нуждающимся гражданамъ Сенскаго департамента (Subvention aux citoyens nécessiteux du dép. de la Seine)	1.500,000 „	—

Особенно замѣчательна для характеристики французской администраціи слѣдующая черта: въ 1849 г., когда требовалось задобрить простой народъ, на призрѣніе бѣдныхъ сельскихъ обществъ (invalides de la campagne) ассигнуется 1 мил. фр., на парижскихъ нищихъ (citoyens nécessiteux) $1\frac{1}{2}$ милліона.

Въ 1859 г., когда опасность миновала и волненія усмирены, эти двѣ статьи изъ бюджета вычеркиваются и не замѣняются ничѣмъ. Пособія правительства по вѣдомству общественнаго призрѣнія переходятъ по мѣрѣ водворенія тишины и порядка съ 4.703,560 фр. въ 1849 г., на 2.116,910 фр. въ 1859 году. [6])

Главную статью расходовъ составляютъ во Франціи, какъ выше сказано, — домашнія пособія (secours à domicile), простирающіяся до 17 милліоновъ франковъ и распредѣляемыя благотворительными коммиссіями и префектами. Но они дѣйствуютъ только въ ¼ части французскихъ коммунъ и пользуются не обязательными сборами и не узаконенными повинностями, а подаяніями и складчинами (quêtes et souscriptions); точно также богадѣльни и больницы содержатся не изъ земскихъ сборовъ, а собственными имуществами и частною благотворительностію.

Изъ этихъ данныхъ мы имѣемъ право заключить, что правильной организаціи призрѣнія во Франціи нѣтъ, что оно имѣетъ болѣе свойство временныхъ и чрезвычайныхъ мѣръ, принимаемыхъ въ виду политическихъ нуждъ и пользъ правительства, что главныя крупныя ассигновки всѣ почти приходятся на долю Парижа и нѣкоторыхъ значительныхъ городовъ, между тѣмъ какъ большая часть департаментовъ ограничивается ничтожными, номинальными смѣтными назначеніями на богадѣльни и больницы 400 фр. (100 р.), на судебныя издержки 50 фр. (12½ р.), на окружныхъ докторовъ 500 фр. (125 р.)! наконецъ что бѣднѣйшія мѣстности, четвертая часть всѣхъ департаментовъ и около ¾ сельскихъ обществъ (communes rurales) не имѣютъ никакихъ заведеній для призрѣнія нищихъ. На 36,820 communes приходится 1,557 богадѣлень и больницъ и около 11,000 bureaux de bienfaisance.

Другая черта, отличающая это вѣдомство во Франціи, есть полная зависимость отъ администраціи и отсутствіе всякаго общественнаго или земскаго элемента. Неимущество, l'indigence подлежитъ прежде всего оффиціальному признанію, внесенію въ списокъ неимущихъ, liste des indigents. Списки эти составляются благотворительными коммиссіями, состоящими изъ 5 членовъ, опредѣляемыхъ префектомъ.

Нормы для опредѣленія неимущества не полагается никакой, кромѣ общаго правила, что въ списокъ вносятся обыватели платящіе менѣе 6 франковъ прямыхъ налоговъ. Весь порядокъ составленія и утвержденія списковъ есть чисто-административный. Внесеніемъ въ списокъ обусловливаются всѣ пособія—домашнее вспомоществованіе (secours à domicile), безплатное пользованіе врачебными пособіями, путевыя и судебныя по-

собія (secours de route, assistance judiciaire) и проч. Распредѣленіе суммъ также предоставлено полному произволу префектовъ и bureaux de bienfaisance, такъ что бѣднѣйшій классъ французскаго народа находится въ прямой и безусловной зависимости отъ этой административной благотворительности.

Центральное правительство и государственная казна участвуютъ въ дѣлѣ общественнаго призрѣнія тоже произвольно, не на основаніи общаго уравнительнаго закона, а по соображеніямъ министровъ; впрочемъ общая сумма правительственныхъ субсидій незначительна; по нормальному бюджету (crédits ordinaires) въ 1849 г. ассигновано 1.703,560 ф., въ 1859 г. 2.116,910 ф. Изъ этихъ суммъ главныя не имѣютъ опредѣленнаго назначенія и государственная роспись такъ и редактируется (secours aux établissements de bienfaisance et autres secours aux personnes dans l'indigence, subventions aux citoyens nécessiteux), что администраціи остается полная власть расточать эти пособія по личному своему усмотрѣнію, награждая граждан, преданныхъ и послушныхъ.

Этотъ то механизмъ внутренняго управленія и составляетъ всю силу французской администраціи, силу совершенно независимую отъ формъ правленія, народнаго представительства, отвѣтственности министровъ и всѣхъ прочихъ условій, составляющихъ предметъ столь оживленныхъ и праздныхъ преній современной политики. Изучая разныя пружины этого механизма, называемаго centralisation administrative, мы въ особенности должны обратить вниманіе на эти скромныя, мало извѣстныя, но могущественныя орудія, которыми вооружены центральныя и мѣстныя власти во Франціи.

Одною изъ существеннѣйшихъ принадлежностей этой системы есть право общественнаго призрѣнія и благотворительности, право, всецѣло предоставленное министрамъ, префектамъ и мерамъ. Они вносятъ обывателей въ списки неимущихъ и такимъ образомъ въ четвертой части французскихъ коммунъ набираютъ 1.300,000 кліентовъ, обязанныхъ самимъ своимъ существованіемъ щедротамъ правительства; они опредѣляютъ и распускаютъ коммиссіи, завѣдывающія богадѣльнями, больницами и общественною благотворительностію; они распредѣляютъ между обществами и семействами расходы призрѣнія (contingent des familles, subsides des communes), выдаютъ свидѣтельства о бѣдности (certificats d'indigence), паспорты и дорожныя вспомоществованія неимущимъ (secours de route), однимъ словомъ распоряжаются не только суммами, вносимыми казной, департаментами и обществами, но и частными сборами, по-

ступающими въ bureaux de bienfaisance (около 17 мил. фр.) и въ commission des hospices (около 54 мил. фр.).

Понятно, что администрація, располагающая такими существенными средствами, не должна опасаться противодѣйствія народныхъ массъ и что всякое правительство, поддержанное такой администраціей, можетъ расчитывать, если не на преданность, то по крайней мѣрѣ на повиновеніе низшихъ классовъ народа. Въ этой организаціи, по нашему разумѣнію, а вовсе не въ соображеніяхъ высшей политики, и заключается вся тайна такъ называемаго демократическаго цезаризма, обновленнаго Наполеоновской династіей, которому слѣдуютъ въ слѣпомъ подражаніи нѣкоторые общественные дѣятели другихъ странъ. Эта организація дѣйствительно демократическая въ худшемъ значеніи этого слова, потому что она непосредственно обращается къ самымъ слабымъ и чувствительнымъ сторонамъ народнаго быта, къ нуждѣ и нищетѣ, и она же заслуживаетъ названія цезаризма въ томъ отношеніи, что возводитъ всякую милость, всякое подаяніе, всякое пособіе до самого цезаря и его непосредственныхъ агентовъ. Несправедливо бы было однако приписывать все это устройство одному человѣку и одной императорской политикѣ; ему и ей принадлежитъ честь почина, но надо прибавить, что всѣ послѣдующія правительства пользовались системой, введенной великимъ императоромъ съ равнымъ усердіемъ, и что революціонные и соціалистическіе проэкты ateliers nationaux, droit au travail исходятъ изъ того же принципа какъ и dépôts de mendicité, bureaux de bienfaisance, изъ принципа сосредоточенія въ рукахъ правительства всѣхъ благъ и милостей, расточаемыхъ бѣднѣйшему и наиболѣе буйному и опасному классу народа.

Изъ примѣра же Франціи мы видимъ, что вмѣшательство администраціи въ дѣла общественнаго призрѣнія введено къ расточенію пособій, а не къ правильному ихъ распредѣленію. Не имѣя возможности узнавать дѣйствительную нужду, которая можетъ быть извѣстна только ближайшему кругу сосѣдей-односельцевъ и горожанъ, не умѣя различать притворной бѣдности отъ настоящей, опасаясь допустить мѣстныхъ обывателей къ распоряженію суммами общественнаго призрѣнія, французская администрація схватываетъ только отдѣльныя черты, случайныя проявленія бѣдности въ тѣхъ пунктахъ, Парижѣ и главныхъ городахъ, гдѣ нищета народа болѣе бросается въ глаза, и въ этихъ пунктахъ расточаетъ пособія, между тѣмъ какъ огромное большинство сельскихъ обществъ остается безъ всякихъ субсидій отъ казны и департаментовъ.

Скромнѣе и умнѣе дѣйствуетъ клерикальная партія; она проникаетъ въ эти глухія коммуны, отвергнутыя правительствомъ и подъ предлогомъ

своихъ œuvres, confréries, congrégations, щедро надѣляя бѣдныхъ обывателей посильными пособіями, вербуетъ ихъ въ свой лагерь, непріязненный современной цивилизаціи.

Между этими двумя властями, администраціей и духовенствомъ, происходитъ нынѣ борьба о владычествѣ надъ французскимъ народомъ, и одно изъ сильнѣйшихъ оружій обоихъ противниковъ есть призрѣніе бѣдныхъ, assistance légale въ рукахъ администраціи, charité privée въ распоряженіи католическаго духовенства.

Сравнивая положеніе Франціи, страны демократическаго равенства, съ Англіей въ отношеніи этого важнаго вопроса о неимуществѣ и призрѣніи, мы не можемъ раздѣлить мнѣнія, господствующаго въ политико-экономическихъ сочиненіяхъ о будто бы исключительномъ положеніи этого послѣдняго государства и особенно непомѣрномъ развитіи пролетаріята среди англійскаго общества.

Если въ подобныхъ вопросахъ мы будемъ придерживаться общихъ соображеній и судить о богатствѣ народа по внѣшнему его виду, то разнорѣчіямъ не будетъ конца; поэтому чтобы придти къ какимъ либо, хотя приблизительнымъ, заключеніямъ, нужно придерживаться данныхъ, оффиціально опубликованныхъ.

Въ Англіи по отчетамъ главнаго управленія бѣдныхъ (poor-law-board) въ періодъ 1859 — 63 г. числилось призрѣваемыхъ въ заведеніяхъ (in-door-relief) и внѣ заведеній (out-door-relief) всего въ годъ 938,141. На нихъ затрачивалось около 6 мил. фун. стер. (или 42—48 мил. руб.).

Но это число призрѣваемыхъ не можетъ быть принято за общее число нищихъ, ибо очевидно, что къ призрѣнію прибѣгаютъ бѣдные по очереди и попеременно; основываясь на статистическихъ данныхъ, собираемыхъ уже около столѣтія, англичане расчитываютъ, что этотъ классъ чернорабочихъ, находящійся, можно сказать, на крайнемъ рубежѣ между бѣдностію и нищетой, втрое больше, чѣмъ число призрѣваемыхъ, и поэтому считаютъ бѣдныхъ и бродягъ (poors, wagrants) около 2.682,000.

Во Франціи, странѣ оффиціальности, счетъ бѣдныхъ ведется также оффиціально, и какъ мы выше объяснили, общее число бѣдныхъ показывается согласно списку неимущихъ (liste des indigents), веденному приказами общественнаго призрѣнія (bureaux de bienfaisance), въ 1866 г. въ 1.213,684. Причемъ какъ будто неумышленно забывается, что эти бюро устроены только въ четвертой части общинъ, также какъ будто безъ умысла пропускаются въ общемъ счетѣ бѣдныхъ a) нищіе, mendiants, b) малолѣтніе, призрѣваемые въ воспитательныхъ домахъ, enfants assistés и c) умалишенные, aliénés.

Пропуски эти тѣмъ болѣе непонятны, что уже въ 1855 году главный инспекторъ общественнаго призрѣнія, Ватевиль, лицо оффиціальное, представилъ за 1847 годъ слѣдующій отчетъ о бѣдныхъ, принимая въ расчетъ только тѣ общины. (9,336 communes), по которымъ свѣдѣнія были собраны.

	Населеніе. Въ 1847 г.	Число. Призрѣв.	Нищихъ.	Итого. Призр. и нищ.
Въ большихъ городахъ	5.674,657	548,588	52,011	600,599
Въ уѣздныхъ городахъ (chefs-lieux de canton) . .	3.376,919	260,688	94,138	354,821
Въ сельскихъ общинахъ	7.270,507	483,383	191,689	675,072
	16.322,083	1.292,659	337,838	1.630,492

Эта таблица приводитъ насъ къ совершенно другимъ заключеніямъ чѣмъ тѣ, которыя сообщены въ оффиціальныхъ отчетахъ.

Вопервыхъ, что число нищихъ (mendiants), то есть людей, не получающихъ призрѣніе, умножается по мѣрѣ того, какъ мы удаляемся изъ главныхъ городовъ, гдѣ запрещеніе нищенства соблюдается строго, въ отдаленныя и глухія мѣстности сельскихъ коммунъ, гдѣ бдительность попечительнаго начальства ослабѣваетъ. Въ первыхъ подъ неусыпнымъ окомъ префектовъ процентъ нищихъ самый ничтожный — 0,9% населенія; въ послѣднихъ онъ почти втрое сильнѣе и на 100 жителей приходится кромѣ 6,2% призрѣваемыхъ (assistés) еще 2,63% нищихъ (mendiants), свидѣтельствующихъ о безсиліи запретительной системы, предначертанной великимъ Наполеономъ: Il sera défendu de mendier sur tout le territoire de l'empire.

Вовторыхъ, изъ той же краткой вѣдомости главнаго инспектора оказывается, что число призрѣваемыхъ и нищихъ, публикуемое статистическимъ отдѣломъ, относится только къ мѣстностямъ съ народонаселеніемъ 16 милл. жителей, а такъ какъ во Франціи считается нынѣ 38 милл., то принимая ту же пропорцію x : 38.000,000 = 1.630,497 : 16.322,083, мы получимъ x = 3.789,890 призрѣваемыхъ и нищихъ во всей Франціи.

Не придавая этимъ вычисленіямъ положительной точности, мы хотѣли посредствомъ ихъ только указать, какъ сбивчивы и ошибочны всѣ свѣдѣнія, собираемыя оффиціальнымъ порядкомъ даже въ такой образ-

цовой странѣ какъ Франція, гдѣ административный механизмъ доведенъ до высшаго совершенства.

Законъ о запрещеніи нищенства соблюдается на глазахъ высшаго начальства и слабѣетъ по мѣрѣ удаленія отъ административныхъ центровъ. Число призрѣваемыхъ идетъ въ обратной прогрессіи съ числомъ нищихъ, остающихся безъ призрѣнія, несравненно сильнѣе въ большихъ городахъ чѣмъ въ сельскихъ общинахъ. Такимъ образомъ призрѣніе бѣдныхъ, сосредоточенное въ рукахъ администраціи, дѣйствуетъ концентрически съ наибольшею силою въ сферѣ ея непосредственныхъ распоряженій и все слабѣе въ отдаленныхъ кругахъ.

Но изъ этихъ обманчивыхъ свѣдѣній происходятъ и ошибочные взгляды на весь вопросъ о пауперизмѣ. Изъ невѣрной посылки, что отчеты bureaux de bienfaisance выражаютъ все наличное число бѣдныхъ Франціи, выводится совершенно обманчивое заключеніе, что неимущество сильно развито только въ главныхъ городахъ и промышленныхъ мѣстностяхъ и новѣйшіе публицисты, не запинаясь, приводятъ напримѣръ (Magnitot, de l'assistance, p. 121) такія исчисленія: что въ богатыхъ департаментахъ (Nord, Pas-de-Calais) пропорція неимущихъ (indigents) къ жителямъ какъ 1 : 5 или даже 1 : 2, и въ бѣднѣйшихъ (Var Landes) какъ 1 : 42 и 1 : 38, или что въ одниxъ департаментахъ (Pas-de-Calais, Somme, Aisne) нищихъ (mendiants) приходится по одному на 22, 23, 26 жителей, въ другихъ (Charente, Indre, et Loire) по одному на 1,214 и 1,069 и наконецъ въ двухъ благословенныхъ департаментахъ (Doub, Loiret) нищихъ не оказывается ни одного.

Очевидно, что эти сомнительныя заключенія выводятся изъ не менѣе сомнительныхъ свѣдѣній, изъ отрывистыхъ отчетовъ разныхъ бюро, завѣдывающихъ отдѣльными общинами и преимущественно городскими, между тѣмъ какъ въ отдаленныхъ сельскихъ коммунахъ никакихъ свѣдѣній не собирается, и нищіе, бродяги скитаются вольно и безъ запрета.

Но самоувѣренность французской администраціи такова, что факты ей неизвѣстные, признаются вовсе не существующими, и довѣріе французскаго общества къ всевѣдѣнію своего правительства такъ глубоко, что въ слѣдъ за отчетами оффиціальной статистики всѣ экономисты повторяютъ, что число бѣдныхъ (indigents) не превышаетъ 1.200,000, между тѣмъ какъ тѣхъ же неимущихъ, уволенныхъ отъ прямыхъ налоговъ (pour cause d'indigence), считалось уже въ 1861 г. 1.457,729, а главный инспекторъ насчитываетъ уже въ 1847 году (тому 23 года) на половину народонаселенія Франціи — 1.630,497 неимущихъ и нищихъ.

Другое обстоятельство, которое мы считаемъ также нужнымъ изслѣ-

ловать по сравненію англійскаго и французскаго общественнаго призрѣнія, есть стоимость призрѣнія бѣдныхъ. Оно должно быть различено по двумъ главнымъ отдѣламъ: а) призрѣніе въ заведеніяхъ, b) пособія на дому.

a) Къ первому разряду относятся въ Англіи рабочіе дома — work-houses съ подвѣдомственными имъ заведеніями, школами и домами умалишенныхъ; эта часть общественнаго призрѣнія называется въ Англіи in-door-relief. Число призрѣваемыхъ въ этихъ заведеніяхъ было въ 1860 г. — 113,507, въ 1862 г. — 143,190.

На нихъ, т. е. собственно на содержаніе рабочихъ домовъ, не считая расходовъ общаго управленія, расходовалось въ 1860 г.—913,360 ф. с. = 6.392,520 р.; на одного призрѣваемаго около 56 руб. въ годъ; въ 1862 г. — 1.033,000 р. или на 1 призрѣваемаго 50 руб.

Для сравненія съ Франціей мы должны выбрать изъ заведеній общественнаго призрѣнія тѣ, которыя соотвѣтствуютъ англійскимъ рабочимъ домамъ, а именно: пріюты нищихъ (dépôts de mendicité), воспитательные дома (enfants assistés) и дома умалишенныхъ (asiles d'aliénés).

Къ сожалѣнію мы не нашли во французскихъ отчетахъ общихъ показаній расходовъ за одинъ годъ и потому должны придерживаться разновременнымъ свѣдѣніямъ.

Пріюты нищихъ (dépôts de mendicité) стоили въ 1849 году 573,650 фр., но числа содержащихся въ этихъ пріютахъ мы не нашли и потому эта статья ускользаетъ отъ сравненія.

Въ воспитательныхъ домахъ числилось въ 1858 году 80,894 дѣтей и на нихъ расходовалось 9.281,980 фр. или на одного 28 руб.

Въ домахъ умалишенныхъ было въ 1868 году 24,052 призрѣваемыхъ и расходовъ 9.320,095 фран. или на одного 97 рублей.

b) Ко второму разряду общественнаго призрѣнія внѣ заведеній относятся въ Англіи всякія пособія на дому, обозначаемыя общимъ названіемъ out-door-relief, и во Франціи secours à domicile, распредѣляемыя bureaux de bienfaisance.

По этой статьѣ сравненіе можетъ быть полнѣе и точнѣе, ибо относится къ однимъ и тѣмъ же годамъ и почти къ одинаковому числу неимущихъ, пропорціонально народонаселенію.

Число лицъ, получающихъ домашнія пособія было:

	1858 г.	1859 г.	1860 г.
Во Франціи . . .	1.105,826	1.074,388	1.213,684
Въ Англіи . . .	776,233	744,214	731,126

4*

На нихъ расходовалось:	1856 г.	1859 г.	1860 г.
Во Франціи . . .	12.590,592	12.359,872	14.410,944 франк.
Въ Англіи . . .	3.117,274	2.923,199	2.862,753 ф. с. [7])

На одного нищаго выходитъ въ средней сложности пособій (считая 1 франкъ = 25 коп. и 1 фн. ст. = 7 р.), во Франціи около 2 руб. 81 коп., въ Англіи около 27 рублей.

Въ этихъ двухъ цифрахъ отражается глубокое различіе соціальнаго положенія двухъ великихъ народовъ. Неимущество, нищенство свирѣпствуютъ въ Англіи, какъ и во Франціи, но для боренія съ ними эти два народа избрали совершенно разныя системы.

Англичане не усомнились провозгласить положительное, законное право неимущаго на призрѣніе и соотвѣтственно этому праву возложили на всѣ имущіе классы обязательную повинность призрѣнія. Они подвергаютъ нищаго предварительному испытанію въ рабочихъ домахъ, чтобы убѣдиться не притворно ли его нищенство; если же оно дѣйствительно, то призрѣваемаго выпускаютъ на волю и обезпечиваютъ его насущное пропитаніе посильнымъ пособіемъ.

Французское общество отвергаетъ и право и обязанность призрѣнія, принимаетъ въ заведенія только больныхъ, увѣчныхъ, малолѣтнихъ и умалишенныхъ, отрекается отъ всякихъ обязательныхъ расходовъ на бѣдныхъ и раздаетъ пособія въ видѣ благотворительныхъ подаяній, или по усмотрѣнію начальства и въ такихъ размѣрахъ, что въ средней сложности на одного неимущаго приходится не болѣе десятидневнаго пайка.

Между тѣмъ съ легкой руки французскихъ писателей во всѣхъ образованныхъ классахъ Европы распространилось мнѣніе, что французская система добровольныхъ подаяній (charité privée) имѣетъ то преимущество передъ англійскимъ обязательнымъ призрѣніемъ бѣдныхъ, что не поощряетъ нищенства, не служитъ какъ бы преміей пролетаріяту, не пріучаетъ рабочихъ расчитывать на благотворительность общества и государства и что будто этой причинѣ, а равно и преобладанію крупной собственности въ Англіи и мелкой во Франціи и слѣдуетъ приписать коренное различіе между соціальнымъ бытомъ этихъ двухъ странъ.

Пауперизмъ считается поэтому преимущественно англійской болѣзнію.

Но откуда взялось это мнѣніе и на какихъ данныхъ оно основано, это остается неизвѣстнымъ.

Число неимущихъ, прибѣгающихъ къ частной благотворительности и къ общественному призрѣнію, положительно не менѣе во Франціи чѣмъ въ Англіи.

4

Пособія, ассигнуемыя неимущимъ во Франціи, почти въ 10 разъ менѣе чѣмъ въ Англіи.

Свѣдѣнія, собираемыя и издаваемыя во Франціи относятся къ третьей части государственной территоріи (къ 11,469 коммунамъ изъ числа 37,000), между тѣмъ какъ въ Англіи всѣ приходы до послѣдняго представляютъ полные отчеты о призрѣніи неимущихъ.

Спрашивается, въ чемъ же разница?

По нашему мнѣнію, разница въ томъ, что административная централизація, принятая во Франціи, отлично приспособляется къ укрывательству народныхъ нуждъ, и точно такъ какъ въ Россіи наказываются съ одинаковой строгостію само бродяжничество и укрывательство бродягъ, такъ и во Франціи мѣстные администраторы подлежатъ отвѣтственности за нищенство, запрещенное по закону и поэтому прямо заинтересованы въ скрытіи этихъ язвъ и рубищъ, нарушающихъ благолѣпіе столицъ и большихъ городовъ.

Отъ этого также происходитъ явленіе, поражающее своею противуположностію туристовъ, посѣщающихъ Англію и Францію. Среди богатѣйшихъ кварталовъ Лондона, Бирмингама, Ливерпуля толпы оборванцевъ, нагло пробивающихся сквозь ряды джентельменовъ. Въ главныхъ городахъ Франціи напротивъ благообразіе и приличіе; подъ бдительнымъ окомъ полиціи нищіе не показываются ни на улицахъ, ни въ отчетахъ гг. префектовъ и обнаруживаются только въ смутные дни баррикадъ и революцій, когда выступая мрачными полчищами, они возбуждаютъ во всей странѣ наивное недоумѣніе:

Откуда берутся эти мрачные оборванцы?

Они выходятъ именно изъ тѣхъ слоевъ общества, которые во Франціи состоятъ подъ надзоромъ полиціи и подъ запрещеніемъ закона, а въ Англіи пользуются законнымъ правомъ призрѣнія и защитой суда.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Однимъ изъ первыхъ дѣйствій Національнаго собранія 1789—1790 г. была конфискація капиталовъ, принадлежавшихъ богадѣльнямъ и другимъ благотворительнымъ заведеніямъ, и причисленіе ихъ къ національнымъ имуществамъ, biens nationaux. Докладчики конституціоннаго проэкта между прочимъ заявляли, что такъ какъ общественное призрѣніе должно отнынѣ замѣнить частную благотворительность, то и дѣйствіе отдѣльныхъ обществъ должно уступить мѣсто иниціативѣ центральныхъ властей (l'action de la commune doit disparaître devant l'action du pouvoir central). Отправляясь отъ этого начала, одного изъ пресловутыхъ principes de 89, всѣ послѣдующія революціонныя собранія старались установить общенародное или государственное призрѣніе. Законъ 20 августа 1790 г. устранилъ мѣстныя общественныя и выборныя власти отъ управленія имуществами благотворительныхъ заведеній и передалъ мерамъ. Декретами 19—24 марта 1793 г. провозглашено, что призрѣніе бѣдныхъ есть народный долгъ (dette nationale), на уплату котораго предназначаются имущества богадѣлень и другихъ благотворительныхъ учрежденій.

На покрытіе текущихъ расходовъ предположено открыть во всѣхъ кантонахъ добровольныя подписки и о собранныхъ суммахъ объявлять въ праздничные дни на алтарѣ отечества (l'autel de la patrie).

Вся территорія республики раздѣлена на 555 округовъ, въ каждомъ изъ которыхъ открыта книга благотворительности (livre de la bienfaisance nationale); она подраздѣляется на три отдѣла: въ первый — вносятся земледѣльцы (cultivateurs), во второй — ремесленники (artisans), въ третій — вдовы и сироты. Общая смѣта расходовъ на призрѣніе по всей Франціи опредѣлена (по какимъ даннымъ?) въ 4.187,833 фр. Декретъ 28 іюня 1793 года установилъ и дальнѣйшія подробности: неимущимъ (indigent) признавался всякій обыватель, проживающій личной работой, если податной его окладъ не превышаетъ десятидневной заработной платы и всѣ таковые неимущіе имѣютъ право на пособія или призрѣніе въ богадѣльняхъ; пособія имъ отпускаются въ размѣрѣ не болѣе 80 фун. муки на дѣтей и 120 фун. на взрослыхъ.

Но уже въ концѣ того же года филантропическіе порывы національнаго конвента укротились закономъ 15 октября 1793 г.; учреждены, разумѣется только на бумагѣ, вспомогательныя работы — travaux de secours и вслѣдствіе этой мѣры, или вѣрнѣе сказать, этого предположенія, конвентъ счелъ себя въ правѣ запретить нищенство и установить строгія взысканія — въ первый разъ денежный штрафъ, равный цѣнности двухъ рабочихъ дней, — во второй разъ заключеніемъ въ смирительные дома (maison de répression), — въ третій разъ ссылка на островъ Мадагаскаръ.

Разумѣется, что эти репрессивныя мѣры, точно такъ какъ и предупредительныя, остались мертвыми буквами, ни livres de la bienfaisance nationale, ни travaux de secours, ни maison de répression не были введены въ дѣйствіе.

Но изъ этихъ смутныхъ предположеній осталось общее впечатлѣніе, что попеченіе о бѣдныхъ есть дѣло правительства (l'action du pouvoir central), и этимъ принципомъ 1789 г. воспользовались всѣ правители Франціи, чтобы задобрить и привлечь на свою сторону бѣднѣйшихъ обывателей и тѣ общества, отъ которыхъ ожидали политическаго противодѣйствія.

(Magnitot, De l'assistance publique, p. 24—30. — Rechard, De l'administration, T. 1. p. 337, et s.)

---

[2]) Чтобы насъ не заподозрили въ пристрастномъ обсужденіи французскихъ порядковъ, мы приводимъ мнѣніе одного изъ современныхъ французскихъ администраторовъ объ этихъ dépôts de mendicité и столбахъ съ надписью défense de mendier. Авторъ M. Magnitot, préfet de la Nièvre, officier de la légion d'honneur, принадлежитъ уже по самымъ своимъ вышепрописаннымъ титуламъ къ числу самыхъ ревностныхъ приверженцевъ Наполеоновской централизаціи.

Вотъ что онъ пишетъ :

«Что же изъ всего этого вышло? Учреждены были пріюты для нищихъ, приказами префектовъ нищенство запрещено и всюду столбы и надписи напоминаютъ это запрещеніе; но по недостатку серьозной организаціи общественнаго призрѣнія, эти наружные знаки, напоминающіе мѣру прежде-временную, оказались въ дѣйствительности постояннымъ обманомъ (un mensonge permanent).»

Первое дѣйствіе этихъ мѣръ было то, что онѣ внушили справедливый страхъ бродягамъ и заставили ихъ выселиться изъ общинъ, гдѣ нищенство запрещено; но дѣйствительные бѣдные, для призрѣнія которыхъ никакихъ мѣръ принято не было, принуждены были вскорѣ обратиться къ тому же способу пропитанія, къ милостынѣ, и не смотря на оффиціальныя запрещенія, сами агенты правительства, признавая неисполнимость этихъ мѣръ, смотрятъ на нищенство сквозь пальцы и оставляютъ эти проступки большею частію безнаказанными.

(Magnitot, De l'assistance, p. 47.)

---

[3]) Мнѣніемъ государственнаго совѣта 7 октября 1809 г. установлены правила счетоводства и хозяйственнаго управленія этихъ коммиссій (commission des hospices et hôpitaux); онѣ раздѣлены на 3 категоріи: а) пользующіяся доходомъ менѣе 1,000 франк. по всѣмъ своимъ хозяй-

ственнымъ распоряженіямъ подлежатъ надзору префекта, b) имѣющія отъ 1,000—2,000 фран. дохода подчиняются министру внутреннихъ дѣлъ, c) если же доходъ болѣе 2,000 фр. (500 р.), то всѣ дѣла по управленію таковыхъ богадѣлень и больницъ идутъ на утвержденіе высшаго правительства (sont autorisés par le gouvernement). Вотъ до какой мелочной централизаціи доведены всѣ части внутренняго управленія во Франціи.

(Magnitot, De l'assistance, p. 373.)

---

[4]) По другимъ свѣдѣніямъ считается во Франціи всѣхъ богадѣлень и больницъ (hospices et hôpitaux) 1,338, что составило бы въ средней сложности по 1 заведенію на 30,000 жителей; но какъ размѣщеніе ихъ такъ и доходы, имъ ассигнованные, очень неровны: 180 больницъ и богадѣлень помѣщены въ губернскихъ городахъ (chefs-lieux de département) и имѣютъ доходовъ. . . . . 35.435,864 фран.
318 въ уѣздныхъ городахъ съ доходомъ . . . . 11.213,650 »
840 въ селеніяхъ (chefs-lieux de canton) съ доходомъ . . . . 6.964,287 »

(Rechard, De l'Administration de la France, I. p. 367.)

---

[5]) Caisses d'épargne, sociétés de secours mutuel — сберегательныя кассы, общества взаимнаго вспомоществованія.

Мы объяснимъ въ слѣдующихъ главахъ нашъ взглядъ на взаимный кредитъ и рабочія ассоціаціи, которые считаемъ лучшей, совершеннѣйшей формой призрѣнія бѣдныхъ, самой дѣйствительной помощью неимущимъ; мы также скажемъ, что главнѣйшее условіе ихъ успѣха есть самостоятельность и независимость. Поэтому признавая всякую регламентацію и всякое привлеченіе этихъ вольныхъ ассоціацій къ общему управленію излишнею и отчасти даже вредною заботливостію, мы и не коснулись этого предмета въ нашемъ сочиненіи, разсматривающемъ не частныя, а общественныя и земскія учрежденія.

Но во Франціи и эти частныя ассоціаціи были включены въ общую сѣть оффиціальныхъ обществъ. Caisses d'épargne, основанныя въ 1818 г. въ Парижѣ и дѣйствовавшія совершенно независимо въ продолженіи многихъ лѣтъ, по новѣйшимъ узаконеніямъ причислены къ общиннымъ совѣтамъ (conseil municipaux); имъ ассигнованы суммы изъ смѣтъ общинъ и департаментовъ, и кромѣ того казна (caisses de dépôt) приняла на себя храненіе всѣхъ капиталовъ и уплату процентовъ.

Sociétés de secours mutuel пользуются нѣсколько большею незави-

симостію; по примѣру Англіи онѣ подраздѣляются на sociétés libres и sociétés approuvées; послѣднія получаютъ субсидіи отъ правительства изъ особеннаго фонда въ 10 мил. фран., составленнаго изъ имѣній, конфискованныхъ у принцевъ Орлеанскихъ. Всѣ эти общества, какъ вольныя такъ и утвержденныя, состоятъ подъ общимъ вѣдѣніемъ центральной коммиссіи — commission supérieure.

Такимъ образомъ такъ называемыя вольныя ассоціаціи, будто бы основанныя на взаимномъ кредитѣ, подъ вліяніемъ общей системы централизаціи, проникнувшей въ плоть и кровь французскаго общества, превратились въ отдѣленія муниципальныхъ совѣтовъ, получающія ренту изъ государственнаго казначейства и субсидіи отъ правительства, и управляемыя административнымъ порядкомъ, центральной коммиссіей.

Поэтому во Франціи эти учрежденія всегда и описываются въ числѣ прочихъ установленій общественнаго призрѣнія.

По новѣйшимъ статистическимъ свѣдѣніямъ, въ сберегательныхъ кассахъ считалось во всей Франціи въ 1866 г. вкладчиковъ 1.748,944 и вкладовъ 528 мил. франковъ.

Обществъ взаимнаго вспомоществованія было къ 31 декабря 1867 г. — 5,829, изъ которыхъ 4,127 были утверждены (approuvées), прочія считались вольными (libres). Число членовъ 862,795, изъ которыхъ 112,205 — почетныхъ. Капиталъ всѣхъ обществъ равнялся 46.310,791 фр.

Приэтомъ мы должны замѣтить и обратить вниманіе читателя на одно обстоятельство, имѣющее по нашему мнѣнію огромное значеніе для обсужденія этого дѣла въ Россіи. Мы выше сказали, что по общему духу страны и народа, французское правительство должно было и въ этомъ дѣлѣ взять на себя починъ и принять въ нѣкоторой степени на государственную казну гарантію этихъ частныхъ и вольныхъ ассоціацій. Для этого ассигнованы были пособія (subventions) изъ земскихъ и общественныхъ смѣтъ и субсидіи (subsides) изъ десятимилліоннаго фонда, ассигнованнаго на этотъ предметъ отъ государства.

Но какъ ничтожны, и можно сказать, номинальны были эти пособія, видно изъ слѣдующаго: По бюджетамъ всѣхъ департаментовъ Франціи. subventions эти составляли въ пользу

	1849 г.	1859 г.	1866 г.
a) сберегательныхъ кассъ (caisses d'épargne)	26,050	30,050	76,554 фран.
b) обществъ взаимнаго вспомоществованія (sociétés de secours mutuel)	15,500	57,700 франковъ.	

Изъ государственнаго фонда въ 10.000,000 фр. было израсходовано

въ 1867 г. на субсидіи 133 кассамъ взаимнаго кредита, потребовавшимъ помощи, всего 54,875 фр.

И такъ на капиталъ, равняющійся почти 600 мил. фран. (528 мил. въ caisses d'épargne, 46 т. ф. въ sociétés de secours mutuel) всѣхъ субсидій земскихъ и казенныхъ выходитъ около 130,000 фран. въ годъ или 0,02%.

Мы представляемъ этотъ расчетъ, чтобы указать на два, одинаково важныя, заключенія:

1) что взаимный кредитъ почти вовсе не нуждается въ инииціативѣ и поддержкѣ земскихъ и правительственныхъ учрежденій;

2) что если для начинанія нѣкоторое покровительство земства или казны испрашивается, то оно можетъ быть дано безъ всякаго риска.

Прусскія ссудныя товарищества, дѣйствующія еще съ большимъ успѣхомъ чѣмъ французскія безъ всякихъ субсидій, подтверждаютъ эти истины съ полнымъ авторитетомъ двадцатилѣтняго, блистательнаго ихъ существованія.

(La Brême, Des Conseils généraux, p. 189. — Emminghaus, Das Armenwesen, ss. 625 — 627.)

---

[6]) Расходы по общественному призрѣнію.

А) По государственной росписи (budget de l'État).

Ординарные расходы (crédits ordinaires).	1849 г.	1859 г.
Глухонѣмые и слѣпые.	282,000 ф.	359,000 ф.
Умалишенные (Charenton) . . .	61,560	66,410
Богадѣльня (Quinze Vingt) . . .	250,000	250,000
Богадѣльня (Mont Genèvre) . . .	6,000	6,000
Пособія благотворительнымъ заведеніямъ (secours aux établissements de bienfaisance et autres).	297,000	575,550
Пособія бѣднымъ	687,000	839,950
Пособія обществамъ de charité maternelle	120,000	120,000
Экстраординарные расходы (crédits extraordinaires).		
Пособія благотворительнымъ заведеніямъ	500,000	—
Пособія сельскимъ инвалидамъ (indigents invalides de la campagne)? . .	1,000,000	—

	1849 г.	1859 г.
Субсидія сенскому департаменту въ пользу неимущихъ гражданъ (citoyens nécessiteux)	1.500,000	—
Итого . .	4.703,560 ф.	2.116,910 ф.

В) По смѣтамъ департаментовъ (budgets des départements).

Воспитательные дома (enfants assistés).	7.029,000 ф.	7.899,000 ф.
Умалишенные	5.657,000	7.020,000
Глухонѣмые и слѣпые	309,310	478,060
Больнымъ изъ сельскихъ обществъ, пользуемымъ въ богадѣльняхъ (malades des communes rurales dans les hospices)	64,630	207,770
Пособія богадѣльнямъ.	268,100	370,350
На сиротскіе дома и пріюты (orphélinats et crêches)	24,550	99,430
Судебныя пособія (assistance judiciaire).	—	17,790
Разныя пособія (secours à divers titres)	100,710	286,800
Окружные доктора (médecins cantonaux).	24,310	388,860
Попечительство надъ малолѣтними подсудимыми (patronage des jeunes détenus)	46,750	58,090
Ссудныя кассы (caisses d'épargnes).	26,050	30,050
Общества взаимныхъ пособій (sociétés de secours mutuel).	15,500	57,700
Дорожныя пособія (secours de route).	273,090	246,870
Родительскіе дома (maternité) . .	42,440	32,650
Пріюты (refuges)	56,750	52,450
Дома для нищихъ (dépôts de mendicité)	189,410	28,760
Итого . .	14.701,190 ф.	18.195,320 ф.
Всѣхъ расходовъ государственныхъ и губернскихъ.	19.404,750 ф.	20.312,230 ф.

Здѣсь надо замѣтить, что смѣты департаментовъ возвысились въ эти 10 лѣтъ на 24%, а государственная роспись въ тоже время уменьшила свои расходы на 55%, что человѣколюбивыя назначенія, простиравшіяся по бюджету экстраординарныхъ расходовъ (budget de l'état) въ

1849 году передъ провозглашеніемъ имперіи на три милліона, въ 1859 г. по утвержденіи имперіи сокращены до—0!! Благоразумно и поучительно!

(La Brême, Des Conseils généraux, p. 189—190.)

---

[7]) Расчеты, здѣсь представленные, позаимствованы изъ оффиціальныхъ источниковъ: для Англіи — изъ annual report of the poor-law-board, приведеннаго Гнейстомъ: die Selbstverwaltung in England. 2. Ausgabe, ss. 1078—1082; для Франціи — изъ отчетовъ Bureaux de statistique, помѣщенныхъ въ сочиненіи Emminghaus, Das Armenwesen, ss. 600 и ff. Сумма расходовъ во Франціи приведена изъ послѣдняго сочиненія, таблицы на стр. 607, причемъ для точнаго исчисленія пособій, достающихся на руки самимъ неимущимъ, согласно расчету, предложенному авторомъ принимается 64% всѣхъ валовыхъ расходовъ, такъ какъ остальные 36% идутъ на администрацію и прочіе расходы. Также и въ Англіи считали мы пособія на дому отдѣльно отъ всѣхъ прочихъ издержекъ на общее управленіе.

Нѣкоторые французскіе писатели, придерживаясь свѣдѣніямъ статистическаго отдѣла, расчитываютъ, что на призрѣніе бѣдныхъ затрачивается гораздо болѣе, чѣмъ мы здѣсь показываемъ, а именно около 168 мил. фран. (въ 1867 г.). Эта разница происходитъ оттого, что они причисляютъ къ общественному призрѣнію всю больничную часть, hospices et hôpitaux, бюджетъ которыхъ простирался, какъ выше сказано, до 62 мил. текущихъ расходовъ, а доходы ординарные и экстраординарные составляли оборотъ въ 90 и 100 мил. Но для сравненія съ прочими странами надо отдѣлить вовсе врачебную часть отъ призрѣнія бѣдныхъ, такъ какъ эти два вѣдомства во всѣхъ государствахъ различаются кромѣ Франціи, гдѣ всѣ дѣла внутренняго управленія централизируются въ рукахъ мѣстной администраціи. Кромѣ того французскіе публицисты причисляютъ еще къ расходамъ общественнаго призрѣнія всѣ частные и добровольные сборы (quêtes, souscription), которые дѣйствительно во Франціи могутъ быть сочтены, потому что всѣ поступаютъ въ распоряженіе приказовъ (bureaux de bienfaisance), но въ другихъ странахъ, какъ напримѣръ въ Англіи, остаются неизвѣстны, потому что расходуются непосредственно сельскими и городскими обществами (приходами).

Чтобы сличить французскія учрежденія съ англійскими, мы должны сравнить только статьи расходовъ по одинаковымъ предметамъ, подраздѣляя ихъ на два разряда: a) призрѣніе бѣдныхъ въ заведеніяхъ, b) пособія на дому.

Къ первому разряду относятся въ Англіи workhouses, рабочіе дома

съ подвѣдомственными имъ заведеніями, школами и домами умалишенныхъ, во Франціи dépôts de mendicité, enfants assistés и asiles d'aliénés.

Ко второму разряду — въ Англіи out-door-relief, то есть нищіе, получающіе пособія на дому и числящіеся въ спискахъ poor-law-boards; во Франціи — les pauvres assistés à domicile, которыми завѣдываютъ bureaux de bienfaisance. Эти двѣ статьи составляютъ въ Англіи около 6 мил. фун. ст. (42 мил. рублей), во Франціи около 19 мил. франковъ (5 мил. рублей).

XXIII.

Попечительство о бѣдныхъ — Armenpflege въ Пруссіи. Историческій ходъ вопроса о бѣдныхъ до XIX столѣтія. — Организація этого вѣдомства законами 1842 и 1855 годовъ. Вопросъ о вольномъ переходѣ — Freizügigkeit. Докладъ коммиссіи 1855 г. по этому предмету. Окончательное разрѣшеніе вольнаго перехода. Различіе между Armenpolizei и Armenpflege. Право на призрѣніе, Ansprüche auf Armenpflege. — Обязанность призрѣнія, Verpflichtung der Armenpflege возлагается на a) родственниковъ, b) на общества и c) на провинціи. — Расходы на бѣдныхъ покрываются: a) имуществами и собственными капиталами приказовъ общественнаго призрѣнія (Armenverbände), b) сборами, взимаемыми въ пользу центральныхъ приказовъ (Landarmenverbände), c) казенными субсидіями — Staatsarmenfonds. Различіе между прусскими и англійскими законами о вольномъ переходѣ. Порядокъ увольненія и приписки къ обществамъ. Различіе между жительствомъ (Wohnsitz) и пребываніемъ (Aufenthalt). Статистическія свѣдѣнія объ общественномъ призрѣніи въ Пруссіи. Общія заключенія изъ сравнительнаго обзора призрѣнія бѣдныхъ въ Англіи, Франціи и Пруссіи. Число призрѣваемыхъ во всей Европѣ уменьшается, исключая Франціи, Бельгіи и Норвегіи. Стоимость содержанія призрѣваемыхъ возвышается, исключая Франціи, гдѣ она нѣсколько понизилась. Главный характеръ общественнаго призрѣнія въ Англіи, Франціи и Пруссіи. — Вліяніе рабочихъ ассоціацій и ссудныхъ товариществъ на уменьшеніе нищенства. Взаимный кредитъ и взаимное страхованіе.

Мы взяли Пруссію за образецъ общественнаго быта и управленія всей Германіи и потому при этомъ изложеніи будемъ иногда переходить къ описанію общегерманскихъ учрежденій, возвращаясь въ особенности къ Пруссіи для болѣе точныхъ указаній.

Въ Германіи первоначальное призрѣніе нищихъ было связано какъ и въ Англіи съ церковнымъ управленіемъ. Въ средніе вѣка по каноническому праву изъ десятиннаго сбора въ пользу церквей ассигновалась ¼ на содержаніе бѣдныхъ. Но уже вскорѣ послѣ реформаціи обычаи эти пришли въ упадокъ. На вотчинникахъ и помѣщикахъ осталась обязанность продовольствія и призрѣнія своихъ крѣпостныхъ людей (Unterthanen), но все прочее вольное населеніе было предоставлено волѣ Божіей и своимъ собственнымъ средствамъ. Въ законахъ XVI и XVII столѣтій (Polizei-Ordnung v. 1577 и 1684 г.) уже напоминается объ обязанностяхъ

ществъ (Kommunen) пещись о своихъ бѣдныхъ, но съ прибавленіемъ ловъ «по возможности» (soweit immer möglich), а возможности то и не редставлялось по совершенной несостоятельности самихъ этихъ Kommunen. Въ XVIII столѣтіи толпы нищихъ и бродягъ покрыли весь континентъ Европы, полиція ихъ преслѣдовала, арестовала, судила и ссылала. Во Франціи въ 1767 г. сдѣлана была облава на нищихъ и въ одну икую охоту захвачено 50,000 бродягъ. Мѣстные судьи и полиціи препровождали ихъ въ мѣстныя комуны; тѣ отъ нихъ отпирались, ссылаясь на неопредѣлительность закона, который нигдѣ еще не установилъ рямыхъ обязанностей обществъ и права на призрѣніе частныхъ лицъ.

Въ этой крайности, которая постепенно въ исходѣ XVIII столѣтія ревращалась въ угрозу, сострадательныя правительства разныхъ европейскихъ государствъ прибѣгли къ средствамъ паліативнымъ; строили ь помощію доброхотныхъ жертвователей, или на суммы, вымогаемыя съ богатыхъ людей разными правдами и неправдами, благотворительныя заведенія, учреждали человѣколюбивыя общества, открывали богадѣльни и больницы; изрѣдка въ годины чрезвычайныхъ народныхъ бѣдствій, неурожаевъ и голодовъ отпирали государственную казну и казенные хлѣбные запасы и поручали чиновникамъ — интендантамъ во Франціи, графамъ въ Пруссіи, раздавать пособія неимущимъ. Правильныхъ онятій объ общественномъ продовольствіи и призрѣніи не существовало ъ Европѣ, хотя устройство этой части въ Англіи и могло бы служить римѣромъ для всѣхъ. Ученая Германія и остроумная Франція со всей лѣпительной плеядой своихъ философовъ и литераторовъ не могли айти своими умами до самыхъ элементарныхъ истинъ хозяйственнаго правленія, въ родѣ слѣдующихъ: что дѣйствительная бѣдность и нужда, епритворная и заслуживающая сострадапія, можетъ быть опредѣлена олько въ тѣсномъ домашнемъ кругѣ сосѣдей, односельцевъ, то есть городскими и сельскими обществами — что поэтому чиновники, сановники само правительство, какъ бы они ни были честны, благонамѣренны, еловѣколюбивы, въ дѣлѣ общественныхъ призрѣній и продовольствія остоянно подвергаются обманамъ и своимъ безполезнымъ вмѣшательствомъ потворствуютъ растратѣ казенныхъ суммъ въ пользу притворныхъ бѣдныхъ; наконецъ что прежде всякихъ карательныхъ и взыскательныхъ мѣръ противъ нищенства надо опредѣлить положительными казаніями закона мѣры предупредительныя — кому, въ какихъ случаяхъ и размѣрахъ и какимъ порядкомъ оказывать пособія и призрѣніе юдямъ, впадшимъ въ бѣдность.

Но объ этомъ въ Европѣ никто еще не заботился, ни либеральныя

партіи, занятыя подготовленіемъ конституціи, ни феодальныя, озабоченныя удержаніемъ своихъ привиллегій, и еслибъ передъ взрывомъ французской революціи сдѣлано было дерзкое предложеніе французскому дворянству или прусской Ritterschaft пожертвовать на содержаніе бѣдныхъ не въ видѣ милостыни, а въ формѣ обязательнаго налога 9 процентовъ съ своихъ доходовъ по примѣру англійскихъ землевладѣльцевъ, то виновника такихъ оскорбительныхъ и безсмысленныхъ предложеній осудили бы во всѣхъ судахъ Европы какъ кровожаднаго революціонера.

Французская революція уничтожила сословіе крупныхъ землевладѣльцевъ во Франціи, и подѣливъ ихъ помѣстья между 7.825,000 мелкихъ собственниковъ, отсрочила вопросъ о бѣдныхъ на цѣлое столѣтіе, къ концу коего мы нынѣ приближаемся.

Въ Пруссіи и Германіи обстоятельства были иныя: феодальныя права сохранились до новѣйшихъ временъ, бѣдность, нищенство росли и развивались съ такою же послѣдовательностію, съ какою нѣмецкіе Rittergutsbesitzer-ы отстаивали свои вотчинныя привиллегіи. Не находя въ своемъ отечествѣ никакого спасенія, никакихъ учрежденій для призрѣнія, нѣмцы выселялись, и въ одни Соединенные штаты (не считая переселеній въ Австралію, южную Америку, Алжиръ и Россію) ихъ бѣжало въ теченіи второй четверти настоящаго столѣтія (1819 — 1855 г.) 1.242,000. [1])

Въ сороковыхъ годахъ приступлено было наконецъ въ Пруссіи къ устройству этой части. Законы 1842 и 1855 годовъ (Armengesetz v. 31 December 1842, Ergänzungsgesetz v. 31 Mai 1855) послужили основаніемъ управленія общественнаго призрѣнія въ Пруссіи и образцомъ для прочей Германіи.

Около того же времени во второй четверти настоящаго столѣтія основаны были отчасти по инициативѣ нѣкоторыхъ частныхъ лицъ (Schultz-Delitsch), отчасти подъ руководствомъ и съ содѣйствіемъ правительства многочисленныя кредитныя и страховыя учрежденія, имѣвшія въ виду предупрежденіе бѣдности, пособія и ссуды нуждающимся, Sparkassen, Lebensversicherungs-Anstalten, Aussteuer- Kranken- Sterbekassen, Provinzialhüs-Kassen, Arbeiter-Vereine-Kassen, Vorschuss-Vereine и пр.

Этой двойственной системой— предупредительной посредствомъ частныхъ ассоціацій и общественныхъ ссудъ и страхованій и охранительной на основаніи положеній 1842 и 1855 г. достигнуты были въ Пруссіи дѣйствительно удовлетворительные результаты. Уровень народной бѣдности дѣйствительно понизился, грубое и безобразное нищенство, встрѣчающееся въ Англіи, Франціи, Италіи, видимо исчезаютъ въ сѣ-

верной Германіи, и это слѣдуетъ приписать не столько мѣрамъ, принятымъ правительствомъ, сколько здравымъ понятіямъ, которыя подъ вліяніемъ всенароднаго образованія распространились во всѣхъ слояхъ населенія, начиная отъ высшаго правительства до сельскихъ обществъ.

Съ глубокомысліемъ, свойственнымъ германскому племени, разработало оно вопросъ о призрѣніи неимущихъ всесторонне, научно и практически: послѣ перваго опыта введенія въ дѣйствіе устава 1842 г. представились сильныя возраженія противъ принятой системы обязательнаго для обществъ призрѣнія бѣдныхъ и вольнаго перехода (Freizügigkeit), предоставленнаго по закону всѣмъ обывателямъ, и на этомъ послѣднемъ вопросѣ о вольномъ переходѣ произошла ожесточенная борьба между сторонниками прикрѣпленія людей и приверженцами свободы передвиженія.

Первые не безъ основанія жаловались, что неограниченное право вольнаго перехода имѣетъ свою вредную сторону; какъ скоро человѣкъ на природномъ своемъ мѣстѣ жительства начинаетъ терпѣть нужду, онъ естественно ищетъ перемѣны мѣстопребыванія; то общество, къ которому онъ первобытно приписанъ, опасаясь, чтобы такой обыватель не палъ рано или поздно на попеченіе общества, не только не останавливаетъ его въ этомъ искательствѣ, но всякими средствами поощряетъ, и желая его сбыть съ своей отвѣтственности, нерѣдко даже назначаетъ премію на переселеніе и на путевые расходы. Вся тягость призрѣнія въ такихъ случаяхъ падаетъ на то другое общество, въ которомъ онъ вновь водворяется, и такъ какъ по новому закону Niederlassungs-Recht переселенецъ пріобрѣтаетъ всѣ права въ томъ числѣ и право на призрѣніе (Armenpflege) черезъ 1 годъ послѣ водворенія и по самому факту жительства, то изъ этого выходитъ (такъ по крайней мѣрѣ заключаютъ противники вольнаго перехода), что нѣкоторыя сельскія и въ особенности городскія общества несутъ эту повинность общественнаго призрѣнія за все государство, за всѣ бѣдныя, безплодныя или малопромышленныя мѣстности, получая отъ нихъ весь приливъ тунѣядцевъ, лѣнивцевъ, разгульныхъ бродягъ и притворныхъ нищихъ. На этомъ основаніи нѣкоторые округа (Bezirks-Regierungen) убѣдительно ходатайствовали, чтобы общества (die Gemeinden) вооружены были правомъ отказывать въ пріемѣ и водвореніи новыхъ членовъ, если имѣютъ поводъ опасаться, что они не имѣютъ средствъ пропитанія и возможности прокармливать себя заработками.

Этотъ важнѣйшій вопросъ, который стоитъ на очереди во всѣхъ государствахъ, въ томъ числѣ и въ Россіи, которымъ обусловливаются

всѣ мѣропріятія по части общественнаго призрѣнія, народнаго продовольствія, народнаго здравія — былъ радикально обсуженъ въ ученой и политической литературѣ Германіи и къ чести ея разрѣшенъ законодательнымъ порядкомъ въ смыслѣ полнаго вольнаго перехода.

При представленіи дополнительнаго закона 1855 г. были приведены и разсмотрѣны всѣ доводы pro и contra.

Неудобства, высказанныя противниками, были признаны; отрицать ихъ было невозможно съ точки зрѣнія мѣстныхъ, частныхъ интересовъ отдѣльныхъ обществъ. Но подымая вопросъ выше, слѣдовало разсмотрѣть его съ точки зрѣнія всенародныхъ государственныхъ нуждъ и пользъ. Несомнѣнно, что отъ переселенія неимущихъ бродягъ выгадываютъ одни общества, теряютъ другія, что отъ этого всѣ общественныя мѣры къ призрѣнію, продовольствію, охраненію здравія усложняются въ однихъ и облегчаются въ другихъ, и что въ окончательномъ результатѣ, уравненіе повинностей по всему государству, эта мечта централизаторовъ, дѣлается невозможнымъ безъ стѣсненія личной свободы и вольнаго перехода. Но что же далѣе? Слѣдуетъ ли изъ этого, чтобы въ общей массѣ народнаго хозяйства и государственнаго богатства вольный переходъ умножалъ нищенство, удручалъ общества призрѣніемъ неимущихъ? На этотъ вопросъ докладчики закона 1855 г. отвѣчали убѣдительно. Вопервыхъ, говорили они, право свободнаго передвиженія есть право безусловное: если человѣку на одномъ мѣстѣ живется скудно и вслѣдствіе нужды онъ отыскиваетъ другое жительство, то спрашивается, кто же можетъ указать ему средства для улучшенія своего быта и то мѣсто, гдѣ ему жить будетъ лучше и легче; допуская даже, что онъ ошибется въ выборѣ новаго мѣста жительства, кто же лучше его самого можетъ рѣшить этотъ выборъ, какая власть, какое начальство можетъ быть довольно прозорливо, чтобы замѣнить своимъ veto или своимъ распоряженіемъ это инстинктивное влеченіе человѣка, отыскивающаго себѣ пропитаніе?

На эту первую часть вопроса докладъ отвѣчаетъ категорически, что свободный выборъ мѣста жительства есть лучшее средство противъ обѣдненія, что личный трудъ есть главный капиталъ народа и что поэтому всякое стѣсненіе труда расхищаетъ этотъ капиталъ, что при ограниченіи свободнаго перехода нѣкоторыя общества выиграютъ, другія проиграютъ, но что въ общей сложности народное хозяйство потерпитъ громадный убытокъ и число нищихъ несомнѣнно прибудетъ отъ всякаго ограниченія права вольнаго перехода.

Во второй части доклада разсматривается вопросъ о томъ, какими

же благоразумными и умѣренными правами можно вооружить общества для защиты своихъ интересовъ противъ наплыва нищихъ и бродягъ.

Главнымъ предметомъ спора при этомъ было домогательство нѣкоторыхъ окружныхъ правленій, чтобы общественнымъ властямъ было предоставлено, по примѣру англійскихъ приходовъ, право отказывать въ пріемѣ такимъ членамъ, которые хотя еще и не впали въ окончательную бѣдность въ самый моментъ ихъ водворенія, но по предположенію общества могутъ впасть въ нищету. Это правило, означаемое въ Англіи словами likely to be chargeable — и въ сущности дающее мѣстнымъ союзамъ неограниченную власть отказывать въ пріемѣ всякому новому члену, было положительно отвергнуто въ Пруссіи. По прусскимъ законамъ не требуется какъ по англійскому, чтобы переселенецъ самъ отъ себя представлялъ доказательства своего имущества, своей состоятельности; на оборотъ, установлено, что общество, отказывающее въ пріемѣ, должно доказать, по какимъ причинамъ оно отвергаетъ переселенца и имѣетъ ли достаточные и законные поводы предполагать, что онъ не найдетъ въ той мѣстности, гдѣ водворяется, средствъ пропитанія и заработковъ. Далѣе въ огражденіе общественныхъ интересовъ допускаются по новому уставу два главныя облегченія: а) обязанности родственниковъ давать пропитаніе и призрѣніе неимущимъ опредѣлены шире и точнѣе; неимущему дано право искать судебнымъ порядкомъ о призрѣніи отъ ближайшихъ своихъ родственниковъ и въ тоже время административнымъ властямъ предоставлено понуждать родственниковъ къ исполненію своихъ обязанностей и взыскивать съ нихъ за упущенія, b) вовторыхъ, обществамъ даровано право принуждать къ работѣ распутныхъ нищихъ, уклоняющихся отъ труда (lüderliche und arbeitsscheue Arme) и заключать ихъ въ рабочіе дома (Arbeitshäuser).

Таковы главныя основанія, принятыя въ Пруссіи для общественнаго призрѣнія и изложенныя съ замѣчательною полнотою и ясностію въ докладѣ къ закону 1855 г.

Прусское законовѣдѣніе прежде всего опредѣляетъ положительно и ясно область и значеніе общественнаго призрѣнія: предупрежденіе и пресѣченіе общихъ всенародныхъ нуждъ въ случаѣ неурожая, голода, войны, пожаровъ выдѣляется изъ предметовъ вѣдомства мѣстныхъ учрежденій и относится къ попеченію правительства (ist die Aufgabe der Staatswirthschaft). Затѣмъ призрѣніе бѣдныхъ еще подраздѣляется на два вѣдомства: неимущіе, впадшіе въ бѣдность по собственной винѣ, лѣности, распутству, расточительности, получаютъ призрѣніе, но преимущественно съ цѣлью ихъ усмиренія и исправленія (haupt-

sächlich zur Zucht) и это составляетъ предметъ вѣдѣнія полиціи — Ar menpolizei. Собственно общественное призрѣніе въ тѣсномъ смысл слова называется Armenpflege и относится только къ тому разря бѣдныхъ, которые лишаются средствъ пропитанія по несчастію, именно сироты, вдовы, старики, дряхлые и увѣчные.

Въ отношеніи первыхъ полиція вооружена чрезвычайной, строжа шей властію: нищіе и бродяги въ первой инстанціи подлежатъ нака нію, неиначе какъ по суду отъ 1 недѣли до 3 мѣсяцевъ тюремнаго з ключенія (§§ 117 — 119 Уголовнаго устава); но какъ скоро виновнос его признана судебнымъ порядкомъ, то полиціи предоставляется право не за новый какой либо проступокъ, а за тотъ же самый фактъ бродя ничества, за который онъ приговоренъ судомъ, возвысить наказаніе продолжить заключеніе до трехъ лѣтъ. Власть эта поручена мѣстной п полиціи (Landespolizeiliche Behörde), дѣйствующей административны порядкомъ (im Verwaltungswege) и если вспомнить, что полицейска расправа доселѣ въ Пруссіи завѣдывается въ большей части сельских обществъ — вотчинникомъ, то оказывается, что прусскій Gutsherr мо жетъ самовластно возвысить судебное наказаніе до 12 разъ, вмѣсто мѣсяцевъ продержать бродягу 3 года въ тюрьмѣ и на общественных работахъ. (§ 120 Уголовнаго Устава.)

Armenpflege, призрѣніе бѣдныхъ въ тѣсномъ смыслѣ признаетс въ Пруссіи общественной повинностію и систематически излагается в трехъ главахъ: a) о правѣ на призрѣніе (Ansprüche auf Armenpflege b) объ обязанности призрѣнія (Verpflichtung zur Armenpflege) c) о содержаніи бѣдныхъ (Unterhaltung der Armen).

Мы послѣдуемъ тому же порядку.

I. Собственно права на общественное призрѣніе, т. е. пра отыскивать отъ общества судебнымъ порядкомъ содержаніе и пропитані прусское законодательство не допускаетъ; искъ о призрѣніи может быть вчиняемъ противъ родственниковъ, частныхъ обществъ и хозяев (Dienstherrschaften), но просьбы о призрѣніи на обществе ный счетъ разсматриваются и разрѣшаются админи стративнымъ порядкомъ (im Verwaltungswege) мѣстнымъ полицей скимъ начальствомъ. Это и составляетъ главную черту различія межд англійскимъ и прусскимъ законодательствами о бѣдныхъ: по первому — отказъ въ призрѣніи равносиленъ отказу въ правосудіи и подлежитъ су дебному разсмотрѣнію мировыхъ судей и съѣздовъ, по второму — он окончательно разрѣшается начальствомъ: неимущими признаются толь тѣ лица, которыя неспособны къ работѣ (arbeitsunfähig), но пр

этомъ допускается, что отецъ многочисленнаго семейства можетъ просить о призрѣніи малолѣтнихъ дѣтей, хотя бы онъ самъ и не нуждался въ пособіи.

Опредѣленіе этой рабочей способности предоставлено усмотрѣнію полицейскаго начальства, ландрату въ сельскихъ общинахъ, магистрату въ городахъ, вотчиннику въ рыцарскихъ помѣстьяхъ.

По ст. 3 Allgemeines Landrecht, Theil II. Tit. 19 только тотъ признается бѣднымъ, кто не имѣетъ физической возможности работать — (nur der ist für arm zu halten, dem auch das physische Vermögen fehlt sich Arbeit zu verschaffen). На этомъ основаніи, по тому же законоположенію ст. 2, люди, способные къ работѣ, должны быть привлечены къ обязательнымъ работамъ и въ случаяхъ ихъ уклоненія или неповиновенія могутъ быть заключены въ смирительные дома.

Изъ этого слѣдуетъ, что по прусскимъ законамъ весь вопросъ о правѣ на призрѣніе сводится къ тому, чтобы опредѣлить способность работать и съ педантизмомъ, свойственнымъ всѣмъ нѣмецкимъ изрѣченіямъ, германскіе законовѣды выражаютъ этотъ неумолимый принципъ такъ: Arbeitsfähigkeit schliesst Armuth aus.

Если приэтомъ принять еще въ соображеніе, что эта способность къ работѣ свидѣтельствуется полицейскимъ начальствомъ и что неимущему формально запрещено искать о призрѣніи судебнымъ порядкомъ, то надо признать, что права бѣдныхъ классовъ на общественное призрѣніе въ Пруссіи обезпечены не столько закономъ, сколько справедливостью и честностію мѣстныхъ властей. Это и было одною изъ главныхъ заботъ реакціонерной партіи: опасаясь, чтобы законъ 1842 года не былъ истолкованъ въ смыслѣ положительнаго, законнаго права неимущихъ на пособія отъ обществъ и вотчинъ и чтобы по примѣру французскаго droit au travail не возникло въ Германіи ein Recht auf Armenpflege, они провели министерскими циркулярами (Rescript des Min. d. Innern 21 October 1846) и судебными постановленіями (Erkenntniss des Obertribunals 27 Maі 1854 г.) такое истолкованіе закона, что неимущимъ предоставляется только право ходатайства о призрѣніи (Anspruch auf Armenpflege) и этой поправкой (Anspruch вмѣсто Recht) надѣялись отклонить настоянія рабочихъ классовъ о помощи и призрѣніи.

II. Обязанность призрѣнія разложена на три инстанціи: на родственниковъ, — на общества, — на провинціи — [2]).

а) Родственники въ прямой восходящей и нисходящей линіи — а равно братья и сестры (Geschwister ersten Grades) обязаны призрѣвать малолѣтнихъ, престарѣлыхъ, больныхъ; обязанность эта перехо-

дитъ по порядку наслѣдства; незаконнорожденные дѣти призрѣваются отцомъ; неимущіе имѣютъ право требовать и искать судебнымъ порядкомъ содержанія отъ родственниковъ и въ отношеніи этого иска установлено (закономъ 21 мая 1855 г. ст. 6) особое сокращенное производство. Истецъ обращается къ полицейскому начальству (ландрату или магистрату), отъ котораго зависитъ возложить на родственниковъ содержаніе неимущаго; рѣшеніе полиціи можетъ быть обжаловано губернскому начальству или судебнымъ мѣстамъ, но приводится въ исполненіе непосредственно и въ случаѣ отмѣны даетъ право истцу требовать вознагражденія понесенныхъ имъ расходовъ отъ того приказа общественнаго призрѣнія или отъ того общества, коему неимущій по рѣшенію суда или начальства признанъ подвѣдомственъ.

Съ другой стороны приняты весьма строгія и цѣлесообразныя мѣры для понужденія родственниковъ, сопротивляющихся этимъ распоряженіямъ: по ст. 13 того же закона они могутъ быть сами арестованы и подвергнуты заключенію въ рабочемъ домѣ (Arbeitshaus), если съ одной стороны доказано, что содержаніе, на нихъ возложенное, не превышаетъ ихъ средствъ и съ другой стороны, что они отказываются отъ исполненія административнаго и судебнаго рѣшенія о призрѣніи неимущаго; заключеніе это безсрочно и продолжается до тѣхъ поръ, пока неимущій нуждается въ призрѣніи. Оно налагается по рѣшенію ландрата или магистрата.

b) Призрѣніе въ обществахъ возлагается на приказы призрѣнія, называемые въ Пруссіи Armenverbände. Каждое общество (Gemeinde) и каждая вотчина (Gutsherrschaft, Rittergut oder Domainengut) составляетъ отдѣльный Armenverband; но особеннаго управленія не полагается и попеченіе о бѣдныхъ возлагается на равныхъ правахъ и обязанностяхъ на сельское, городское, вотчинное или удѣльное начальство.

Обязанность призрѣнія распространяется на всѣхъ неимущихъ, если они имѣютъ жительство въ обществѣ въ продолженіи 1 года и такъ какъ по прусскому законодательству пріема въ общества не требуется и осѣдлость пріобрѣтается простымъ заявленіемъ (Meldung) полицейскому начальству о прибытіи на жительство, то понятно, что это широкое право частныхъ лицъ, сопоставленное тяжкой обязанности обществъ содержать неимущихъ, породило въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ положеніе крайне обременительное для обывателей.

Въ особенности на него жаловались города и промышленныя мѣстечки, куда притекаютъ массы рабочихъ и, не находя ожидаемыхъ заработковъ, впадаютъ въ бѣдность и остаются на попеченіи обществъ, по рожденію и

родству имъ совершенно чуждыхъ; съ цѣлію облегчить эти повинности, подъ бременемъ которыхъ нѣкоторыя городскія общества изнемогали, придуманы были два средства, изъ которыхъ первое изложено выше — это строжайшее подтвержденіе обязанностей родственниковъ и правъ общественныхъ властей возлагать на нихъ содержаніе неимущихъ.

Другая мѣра, принятая съ тою же цѣлію, было учрежденіе областныхъ приказовъ Landarmenverbände; ихъ кругъ дѣйствія распространяется на цѣлую провинцію и имѣетъ въ виду: а) призрѣніе тѣхъ неимущихъ, которые не приписаны ни къ какому обществу или которыхъ жительство неизвѣстно и b) пособія тѣмъ общественнымъ мѣстнымъ приказамъ (Orts-Armenverbände), средства которыхъ недостаточны для содержанія бѣдныхъ. Вопросъ о несостоятельности обществъ и вообще всякія пререканія между мѣстными приказами и областными рѣшаются областнымъ начальствомъ; притомъ допускается и судебная тяжба по жалобѣ обѣихъ сторонъ, но судопроизводство не останавливаетъ распоряженій президента провинціи, которыя остаются въ силѣ до рѣшенія судебнаго мѣста.

Общимъ правиломъ полагается, что призрѣніе дается отъ тѣхъ обществъ, гдѣ человѣкъ заболѣлъ или впалъ въ нищету съ возвратомъ издержекъ отъ того приказа, которому неимущій подвѣдомственъ по мѣсту жительства; для людей, состоящихъ въ услуженіи и на фабричныхъ работахъ (Dienstboten, Gesellen, Lehrlinge) дѣлается исключеніе; издержки на ихъ призрѣніе въ теченіи первыхъ 3 мѣсяцевъ возврату не подлежатъ; если послѣ 3 мѣсяцевъ болѣзнь продолжается, то тотъ приказъ, гдѣ неимущій содержится, имѣетъ право требовать отъ общества сумму, израсходованную на его пользованіе.

III. Расходы общественнаго призрѣнія подраздѣляются на три разряда: а) расходы общинъ — Gemeindelasten, b) расходы земскіе по содержанію областныхъ приказовъ призрѣнія (Landarmenverbände), с) пособія отъ казны (Staatszuschüsse).

а) Первые покрываются изъ разнообразныхъ источниковъ, совершенно различныхъ по отдѣльнымъ провинціямъ: вопервыхъ, изъ имуществъ и капиталовъ, пожертвованныхъ и приписанныхъ къ мѣстнымъ благотворительнымъ заведеніямъ (Stiftungen und Privatfonds), — вовторыхъ, изъ сборовъ съ разныхъ увеселительныхъ заведеній и предметовъ роскоши (Luxussteuer), — въ третьихъ, изъ штрафныхъ денегъ, ассигнованныхъ по закону на призрѣніе неимущихъ (Strafgelder). За недостаткомъ этихъ статей дохода общинамъ предписывается вносить излишекъ въ смѣты общественныхъ приходовъ и расходовъ и покрывать ихъ

общими сборами; наконецъ въ случаѣ несостоятельности обществъ, мѣс ные домохозяева должны принимать неимущихъ въ свои дома по круг вой очереди, nach der Reihe (Ministerial-Rescript v. 29 Jan. 1826).

Установленіе особыхъ пошлинъ и сборовъ на бѣдныхъ (besonde Armensteuer) въ Пруссіи положительно запрещено.

Мѣстное начальство (die Staatsbehörde) разрѣшаетъ и утверждае всякіе сборы и, въ случаѣ недостатка ихъ, принуждаетъ обывателей і пособіямъ натурой или къ пріему бѣдныхъ на квартиры; отъ этой п слѣдней натуральной повинности освобождаются только тѣ домохозяев помѣщенія коихъ слишкомъ тѣсны.

b) Второй разрядъ расходовъ, которые мы назвали **земскими**, отн сится къ содержанію областныхъ приказовъ (Landarmenverbände), соср доточенныхъ въ 64 главныхъ городахъ Пруссіи, и соотвѣтствующи нашимъ губернскимъ заведеніямъ общественнаго призрѣнія.

Имъ ассигнованы другіе источники: вопервыхъ, извѣстныя сумм вносимыя отъ обществъ, приписанныхъ къ центральнымъ приказа (Beiträge der Ortsverbände); вовторыхъ, особые сборы, взимаемые і видѣ добавочнаго налога къ прямымъ казеннымъ податямъ (Zuschläge den Staatssteuern); въ большей части провинцій этотъ добавочный сбо падаетъ на подоходный налогъ и составляетъ извѣстный процентъ общаго государственнаго сбора (Klassen- und Einkommensteuer).

c) Третій источникъ есть государственный фондъ общественнаго пр зрѣнія—Staatsarmenfond, который подраздѣляется на нѣсколько отдѣл ассигнуемыхъ суммъ отъ удѣльнаго вѣдомства и отъ казны на разн предметы благотворительности. Общій итогъ ихъ очень незначителен Прусское законодательство съ особеннымъ стараніемъ озаботилось отк нить, какъ въ теоріи, такъ и на практикѣ, всякую обязанность призр нія отъ государственной казны и отъ правительства; для этого во всѣ узаконеніяхъ и поясненіяхъ законовъ постоянно напоминается, ч **неимущіе не имѣютъ никакаго права на призрѣніе** (ke Rechtsanspruch auf Unterstützung), и примѣняя этотъ принципъ і самому дѣлу, **прусское правительство возложило искл чительно на общины и на мѣстныя повинности в попеченіе о неимущихъ**. Но здѣсь наткнулось оно на юридич ское недоразумѣніе, которое разрѣшено было удивительно ловкимъ софи момъ: такъ какъ по наукѣ всякой обязанности соотвѣтствуетъ право, спрашивается, кому же принадлежитъ право просить о призрѣніи, ес на общину (Gemeinde) возложена общественная обязательная повиннос призрѣнія? Надъ этимъ головоломнымъ вопросомъ много трудились

размышляли честные публицисты ученой Германіи и рѣшили его такъ, что право требовать призрѣнія принадлежитъ не самимъ неимущимъ, а государству и что обязательная повинность призрѣнія, возложенная на общины, обязываетъ ихъ только въ отношеніи правительства, а не самого лица, просящаго о призрѣніи!!!

«Die Verpflichtung der Gemeinden zur Unterstützung der Armen ist nicht eine Verpflichtung gegenüber dem letztern, sondern eine solche gegenüber der Staatsverwaltung.»

Посредствомъ этого глубокомысленнаго истолкованія (Interpretation, какъ говорятъ нѣмцы), и общины, и бѣдные въ дѣлѣ общественнаго призрѣнія приведены въ полное повиновеніе правительственнымъ властямъ, отъ коихъ зависитъ и принудить общину къ призрѣнію неимущаго, и отклонить неимущаго, просящаго о призрѣніи.

Таковы главныя правила общественнаго призрѣнія въ Пруссіи. Мы ихъ представили вкратцѣ, потому что собственно изъ текста и буквы закона очень трудно представить себѣ настоящее положеніе дѣлъ и ходъ этого управленія; оно руководствуется не столько законоположеніями, сколько многочисленными рескриптами, циркулярами и докладами, пояснившими духъ и разумъ закона, и эти то дополненія и разъясненія мы постараемся здѣсь изложить въ общей ихъ связи.

Организація этого вѣдомства въ Пруссіи отличается тѣмъ, что она разработала вопросъ о бѣдныхъ въ связи съ другимъ важнѣйшимъ вопросомъ о вольномъ переходѣ (Freizügigkeit) и указала неразрывную и неизбѣжную ихъ связь. Для насъ въ особенности, которымъ предстоитъ въ очень близкой будущности приступить къ разрѣшенію той же многосложной задачи, указанія эти могутъ быть поучительны.

Вопросъ этотъ никогда и нигдѣ еще не былъ разсмотрѣнъ съ этой точки зрѣнія.

Въ Англіи законы о бѣдныхъ и законы о водвореніи (poor-law, law of settlement) исходили одинако изъ того же принципа, что обыватель остается приписаннымъ къ приходскому обществу (parish), пока не пріобрѣтетъ имущества въ другомъ приходѣ или не водворится на жительствѣ, оцѣненномъ не менѣе 10 фн. ст. (70 рублей) наемной платы. Изъ этого выходитъ, что бѣдные люди оставались во всю жизнь прикрѣпленными къ мѣсту рожденія и по приговору суда могли быть выселяемы во всякое время, не только въ случаѣ дѣйствительной нищеты, но и по предположенію, что они могутъ впасть въ нужду и потребовать пособій.

Въ Россіи точно также по ст. 143 Общаго положенія о крестьянахъ

для пріема въ общество требуется пріобрѣтеніе въ собственность участка въ размѣрѣ не менѣе установленнаго крестьянскаго надѣла.

Послѣдствія этихъ законовъ одни и тѣже какъ въ Англіи, такъ и въ Россіи: переселеніе, вольный переходъ не доступенъ для бѣднаго класса народа, нищіе прикрѣплены къ мѣсту рожденія и первобытнаго жительства, — отъ этого произошло, что въ Англіи нѣкоторыя общества, наслѣдуя изъ рода въ родъ цѣлыя поколѣнія нищихъ, наконецъ дошли до того, что расходуютъ на ихъ призрѣніе до 50 и 70% своихъ доходовъ, между тѣмъ какъ другіе приходы, своевременно изгнавъ мѣстныхъ жителей съ своихъ земель, избавились навсегда отъ тягостей налога для бѣдныхъ и по мѣрѣ обѣдненія поселянъ, временно проживающихъ въ чертѣ прихода, выселяютъ ихъ въ тѣ общества, къ коимъ они приписаны. — Французской революціи принадлежитъ безспорно честь отмѣны этихъ средневѣковыхъ порядковъ прикрѣпленія людей, признаваемыхъ по закону вольными, но сокрушительная сила революціонеровъ, разрушивъ оковы, не упрочила вольности; провозгласивъ полную свободу передвиженія, общее право на призрѣніе (aucune condition de domicile n'est exigé pour l'assistance des indigents), не успѣла или не дала себѣ труда опредѣлить средства призрѣнія, и разстроивъ общественное управленіе, коммунальную организацію, впала въ грубѣйшую ошибку — возложивъ на государство, на правительство попеченіе о бѣдныхъ.

Прусское законодательство миновало эти обѣ крайности; съ одной стороны признало и развило принципъ вольнаго неограниченнаго перехода, съ другой опредѣлило точно и ясно обязанности родственниковъ, обществъ, провинцій; въ этихъ двухъ отношеніяхъ оно заслуживаетъ внимательнаго изученія, хотя нѣкоторыя отдѣльныя черты этихъ законоположеній еще носятъ на себѣ видимый отпечатокъ противуборства реакціонерныхъ элементовъ.

Переходъ по прусскимъ законамъ вполнѣ воленъ. Онъ подлежитъ только заявленію полицейскому начальству (Meldung), по которому выдается вновь прибывшему жителю росписка въ явкѣ.

Когда возникъ по представленію нѣкоторыхъ ландратовъ вопросъ о томъ, можетъ ли полиція отказывать въ выдачѣ росписки такимъ лицамъ, которыхъ не желаетъ допустить къ водворенію, то такое притязаніе было признано незаконнымъ и полиціи вмѣнено въ обязанность всѣхъ явившихся допускать къ водворенію, не входя въ разбирательство его благонадежности (Ministerial-Verfügung v. 25 November 1846).

Отказъ въ пріемѣ допускается только относительно лицъ, пригово-

ренныхъ по суду къ уголовнымъ наказаніямъ и заключенію въ смирительномъ домѣ.

Сообразно этому широкому праву перехода опредѣлены и обязанности призрѣнія - вопервыхъ, семейнаго, родственнаго,—вовторыхъ общественнаго и провинціальнаго.

Для понужденія родственниковъ приняты два способа дѣйствій: самому неимущему предоставлено право судебнаго иска противъ родственниковъ, отказывающихъ ему въ законныхъ пособіяхъ; но для того чтобы медленность судопроизводства не подвергала нуждающаго крайнему стѣсненію, мѣстное начальство уполномочено принимать экстренныя мѣры противъ такихъ лицъ, уклоняющихся отъ семейныхъ обязанностей, и до рѣшенія суда можетъ подвергать ихъ аресту.

Относительно общественнаго призрѣнія весьма трудно согласить принципъ вольнаго перехода съ отвѣтственностію обществъ за неимущихъ и это затрудненіе составляетъ главное преткновеніе нашего внутренняго управленія. Въ Пруссіи вопросъ этотъ былъ подвергнутъ всестороннему обсужденію, и хотя у насъ онъ еще усложняется круговой порукой, но точка зрѣнія, принятая въ Пруссіи, можетъ быть, по нашему мнѣнію, отчасти примѣнена и къ нашему общинному быту.

Главный вопросъ состоитъ въ томъ, которое изъ обществъ должно принять на себя призрѣніе переселяющагося жителя, въ случаѣ если онъ призрѣнія потребуетъ, прежнее ли, которое онъ покинулъ, новое ли, въ которомъ онъ водворяется. Въ странахъ, какъ Англія и Россія, гдѣ отъ каждаго переселенца для приписки къ новому обществу требуется имущественный цензъ (70 р. наемной платы въ Англіи, душевой надѣлъ въ Россіи), тамъ очевидно новое общество, обезпеченное этимъ имуществомъ, должно и принять на свою поруку или на свое попеченіе водворяющагося обывателя.

Но такъ какъ въ Пруссіи дѣло шло объ отмѣнѣ этихъ условій, о полной свободѣ передвиженія, то надо было взвѣсить на вѣсахъ, нѣсколько произвольныхъ, обоюдные выгоды и убытки обоихъ обществъ и рѣшить между ними. Города, промышленныя мѣстности подавали разумѣется голосъ въ пользу облегченія тѣхъ обществъ, куда направляется главный приливъ переселенцевъ, требовали, чтобы сельскія общества отвѣтствовали за своихъ членовъ въ продолженіи не менѣе 3 лѣтъ послѣ переселенія, и голоса ихъ болѣе громкіе, поддержанные большинствомъ періодическихъ изданій, долго колебали общественное мнѣніе. Справедливыя воззрѣнія наконецъ однако восторжествовали: безпристрастные судьи признали, что переселенія никогда не могутъ идти противъ теченія

общаго благосостоянія, что люди переходятъ изъ суровыхъ климато въ теплые, изъ безплодныхъ странъ въ привольныя, изъ бѣдны обществъ въ богатѣйшія, что частные исключительные случаи и ошиб не могутъ служить основаніемъ для общихъ законоположеній и что і этому, по всей справедливости, по общему ходу дѣлъ къ повинност призрѣнія должно быть притянуто не то общество, отку членъ выходитъ, но то, куда онъ переходитъ.

По закону 1842 г. §§ 1 и 8 право на призрѣніе пріобрѣталось і медленно по прибытіи на жительство (Wohnsitz); по поправкѣ зако 1855 г. (§ 1) срокъ этотъ наступаетъ только по истеченіи года пос водворенія. Такимъ образомъ по истеченіи 1 года всякій обыв тель самъ собой выписывается изъ одного общества и пер ходитъ на отвѣтственность и попеченіе другаго безъ всяк другой формальности, кромѣ явки мѣстному полицейско начальству. Общества и начальства не имѣютъ права запрещать ко бы то ни было изъ прусскихъ подданныхъ имѣть пребываніе въ то мѣстѣ, гдѣ онъ избираетъ жительство и находитъ средства пропитан Только въ томъ случаѣ, если онъ дѣйствительно при самомъ водворе или не далѣе какъ черезъ 1 годъ впадаетъ въ нищету и обращается милостынѣ и призрѣнію, общество имѣетъ право его выселять, преп вождая его въ ту мѣстность, откуда онъ переселился.

Но при этомъ прусскій законъ положительно воспрещаетъ общества и мѣстнымъ начальникамъ дѣлать предположенія о будущей, ожидае несостоятельности переселенца (die Besorgniss künftiger Verarmung gen nicht zur Abweisung. Gesetz vom 31 December 1842 § 5). Только сам фактъ дѣйствительной нищеты, удостовѣренный обращеніемъ самого і имущаго къ частной благотворительности или общественному призрѣні даетъ право мѣстному обществу отказывать ему въ правѣ жите ства.

Далѣе еще дѣлается очень тонкое, и какъ намъ кажется, нѣскол сбивчивое различіе между жительствомъ (Wohnsitz) и пребывані (Aufenthalt). Жительствомъ признается постоянная осѣдлость на свое хозяйствѣ и на квартирѣ собственной или частной; оно по истеченіи г считается окончательнымъ водвореніемъ и, какъ сказано, даетъ но сельцу право на призрѣніе на мѣстѣ своего новаго жительства. Пребы ніе (Aufenthalt) означаетъ временное, срочное проживательство въ усл женіи, на работѣ, на хозяйскихъ харчахъ и относится къ домовой хозяйственной прислугѣ, подмастерьямъ, фабричнымъ рабочимъ (Hau und Wirthschaftsbeamten, Handwerksgesellen, Fabrikarbeiter); на ни

годовой срокъ не распространяется и они пріобрѣтаютъ право осѣдлости не прежде, какъ черезъ 3 года постояннаго мѣстопребыванія.

Такимъ образомъ это время испытанія продолжается для первыхъ 1 годъ, для вторыхъ 3 года; въ течении этого срока новоселецъ остается на отвѣтственности прежняго общества; въ случаѣ болѣзни получаетъ пособія на мѣстѣ жительства, но съ возвратомъ расходовъ отъ другаго общества, въ случаѣ крайней нищеты можетъ быть выселенъ обратно на первобытное свое жительство; наконецъ въ случаѣ смерти его вдова и дѣти, если требуютъ пособія, то получаютъ его за счетъ того же общества прежняго его жительства. По истеченіи этого срока всѣ отношенія его къ обществу прежняго его жительства прекращаются ipso facto, и водвореніе его даже и безъ приписки къ новому обществу признается окончательнымъ.

Таковы главныя основанія законовъ о призрѣніи и о вольномъ переходѣ въ Пруссіи, основанія, безспорно раціональныя и примѣненныя къ практикѣ съ замѣчательнымъ благоразуміемъ.

Мы позволили себѣ замѣтить, что они примѣнимы и къ нашему русскому быту, хотя съ перваго взгляда у насъ этотъ вопросъ усложняется круговой порукой по оброкамъ и податямъ.

Но въ сущности не это соображеніе затрудняетъ вольный переходъ, не взысканіе старыхъ недоимокъ, отчасти безнадежныхъ, отчасти покрываемыхъ землей и недвижимымъ имуществомъ, не запрещеніе того общества, откуда обыватель выходитъ и которое всегда радо избавиться отъ недоимщика, а напротивъ согласіе того, куда онъ переходитъ, опасеніе, чтобы онъ и впредь не оказался несостоятельнымъ, не впалъ въ неоплатныя взысканія и въ концѣ концовъ на попеченіе и призрѣніе новаго общества, гдѣ онъ водворяется. Это-то опасеніе и запираетъ дверь вольному и правильному передвиженію народа, превращая вольный переходъ въ какое-то смутное и безпорядочное кочеванье и бродяжничество. Требованіе закона, чтобы обыватель, желающій выйти изъ общества, предварительно заручился согласіемъ того общества, куда онъ перейти желаетъ, требованіе это равносильно положительному запрещенію всякаго перехода.

Въ Пруссіи предварительнаго приговора о пріемѣ не требуется: обществу дается время отъ 1 года до 3 узнать новаго жителя и ему самому тотъ же срокъ ознакомиться съ мѣстностію и заявить о своей состоятельности, своемъ трудолюбіи. Въ продолженіи этого времени онъ

остается, гдѣ бы ни пребывалъ, на отчетѣ прежняго своего общества, можетъ быть выселенъ и возвращенъ на мѣсто жительства; по истеченіи срока онъ вступаетъ во всѣ гражданскія права на новомъ мѣстѣ своего водворенія и пользуется ими лично и самостоятельно, хотя бы и не приписался ни къ какому городскому или сельскому обществу. Водвореніе его такимъ образомъ независимо отъ увольненія и пріема, но зависитъ отъ того, чтобы онъ заявилъ и доказалъ на самомъ дѣлѣ, что онъ собственными средствами, имущественными и рабочими, можетъ обезпечить свое пропитаніе, не требуя пособія, не прося о призрѣніи.

Прусская организація вѣдомства общественнаго призрѣнія (Armenpflege) намъ кажется въ этомъ отношеніи лучшею и полнѣйшею изъ всѣхъ современныхъ; она охраняетъ въ равной степени интересы мѣстные (общественные, земскіе) отъ бродяжничества и интересъ государственный, всенародный, состоящій въ томъ, чтобы люди поселялись въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ имъ жить привольно.

Но мы смѣемъ думать, что изъ самыхъ основаній, принятыхъ въ Пруссіи и объясненныхъ, какъ мы выше видѣли, въ докладѣ закона 1855 г., изъ того именно, что вольный переходъ, стѣсняя отдѣльныя общественныя хозяйства, приноситъ несомнѣнную пользу общему народному хозяйству, что изъ этихъ соображеній, говоримъ, слѣдуетъ, что и часть расходовъ на переселенія, на призрѣнія новосельцевъ въ случаѣ ихъ неимущества должна быть принята на государственный счетъ. Опасаясь грознаго призрака соціализма, прусскіе законодатели старались всѣми средствами отклонить отъ центральнаго правительства и отъ государственной казны всякую отвѣтственность за призрѣніе бѣдныхъ и всякій расходъ по призрѣнію и въ многочисленныхъ рескриптахъ и циркулярахъ положительно оговорили, что государство не подлежитъ никакимъ обязанностямъ относительно бѣдныхъ, что повинность эта мѣстная, коммунальная и общественная (dem Staate liegt keine gesetzliche Pflicht zur Armenflege ob. Der Staat hat keine Verpflichtung zur Uebernahme der Lasten der Armenpflege).

По государственной росписи 1854 года на всѣ благотворительныя учрежденія (Wohlthätigkeits-Zwecke) прусскаго королевства ассигновано было 216,963 тл. — въ 1855 г. — 218,271 тл. [3]).

Эта скупость, внушенная политическими видами, противорѣчитъ духу закона, и если дѣйствительно, какъ это признаютъ сами составители устава, вольный переходъ причиняетъ временное разстройство обѣимъ мѣстностямъ, откуда выходятъ и куда переходятъ переселенцы, и въ тоже время въ общей массѣ народнаго благосостоянія приноситъ пользу

и несомнѣнную выгоду, то справедливость требуетъ, чтобы случайные убытки, выражающіеся именно въ обѣдненіи нѣкоторыхъ новосельцевъ, въ призрѣніи ихъ вдовъ и сиротъ, въ лѣченіи больныхъ, были по крайней мѣрѣ отчасти покрыты изъ того источника, который въ общемъ итогѣ выгадываетъ отъ переселенія — изъ государственныхъ фондовъ, а не исключительно изъ тѣхъ, которые, хотя и временно, но болѣе или менѣе теряютъ, разстраиваются, стѣсняются. Какъ дополненіе общественнаго призрѣнія намъ казалось бы необходимымъ установить и правильное участіе государства въ расходахъ на бѣдныхъ: такъ напримѣръ, если новый житель въ теченіи перваго срока по водвореніи (1 — 3 лѣтъ) впадаетъ въ нищету и долженъ быть возвращенъ на прежнее мѣсто жительства, то путевые расходы, составляющіе чистый убытокъ для обоихъ обществъ, должны бы быть приняты на государственный счетъ.

Къ этому заключенію вѣроятно въ скоромъ времени придетъ прусское правительство и завершитъ имъ организацію общественнаго призрѣнія, безспорно лучшую изъ всѣхъ уставовъ, изданныхъ по сіе время по этому предмету.

Намъ остается разсмотрѣть статистическія данныя о числѣ призрѣваемыхъ и расходахъ на призрѣніе въ Пруссіи, данныя крайне скудныя, потому что, какъ выше объяснено, статистика общественнаго призрѣнія была составлена только за одинъ годъ 1849.

Въ предшествующихъ годахъ имѣются только нѣкоторыя неполныя свѣдѣнія о числѣ призрѣваемыхъ въ 1810 — 1813 г. — Ихъ считалось отъ 32,031 до 51,604, что составляло, пропорціонально тогдашнему населенію, около 1% всѣхъ жителей, точнѣе по одному призрѣваемому на 90 жителей.

Въ 1849 году, послѣ 36 лѣтняго промежутка, статистика бѣдныхъ представила слѣдующіе резузьтаты:

Въ провинціи восточной Пруссіи считалось бѣдныхъ	68,403	по одному	на	35	жит.
» Познани	20,199	»	»	64	»
» Бранденбургѣ	120,371	»	»	17	»
» Помераніи	43,758	»	»	27	»
» Силезіи	159,768	»	»	19	»
» Саксоніи	77,700	»	»	22	»
» Вестфаліи	61,963	»	»	23	»
» Рейнскихъ	234,772	»	»	11	»
Всего	776,882	по одному	на	20	жит.

Въ этой таблицѣ нужно замѣтить въ особенности тотъ фактъ, что неимущество возрастаетъ по мѣрѣ приближенія къ промышленнымъ и фабричнымъ областямъ Пруссіи и что число призрѣваемыхъ переходитъ отъ $1\frac{1}{2}$ процента въ Позенѣ къ 2,85% въ восточной Пруссіи, къ 9% въ Рейнскихъ провинціяхъ.

Еще болѣе поразительно то огромное различіе, которое представляется между пропорціею бѣдныхъ въ городахъ и селеніяхъ. Въ городскихъ обществахъ Рейнскихъ провинцій и Силезіи число призрѣваемыхъ относилось къ общему числу жителей какъ 1 : 6, въ сельскихъ обществахъ восточной Пруссіи — какъ 1 : 72, въ Познани — какъ 1 : 125.

То есть число бѣдныхъ въ селеніяхъ Познани было слишкомъ въ 20 разъ меньше, чѣмъ въ богатыхъ и многолюдныхъ Прирейнскихъ городахъ.

Та же самая обратная пропорція идетъ и между городами, какъ оказывается изъ слѣдующей таблицы:

	Число призрѣваемыхъ.	% къ населенію.
Въ 60 большихъ городахъ съ населеніемъ болѣе 100,000 жителей . . .	311,963	18%
» 238 среднихъ съ населеніемъ отъ 3,500 — 10,000 жителей . .	95,126	7%
» 672 мелкихъ съ населеніемъ менѣе 3,500 жителей	65,126	5%
» сельскихъ обществахъ всего государства	304,667	2,6%

Эти знаменательныя статистическія данныя указываютъ наглядно, что по мѣрѣ скопленія крупныхъ капиталовъ и имуществъ въ однихъ центрахъ, по мѣрѣ стѣсненія жителей въ пространствѣ стѣсняется и хозяйственный бытъ и что денежные обороты, вольный трудъ и личная свобода не могутъ побороть бѣдности, проистекающей отъ безземелья и тѣсноты.

На безплодныхъ пескахъ печальнаго Познанскаго герцогства, гдѣ жителей считается 2,642 на квад. милю, неимущихъ оказывается меньше, чѣмъ на плодоносныхъ берегахъ Рейна, гдѣ на кв. милю приходится 6,381 житель.

Всѣ вышеприведенныя данныя относятся къ одному году 1849. За прочіе года, начиная съ 1829 по 1867 годъ имѣются только валовыя числа о бѣдныхъ, уволенныхъ по неимуществу отъ классной подати (Klassensteuer). Таковыхъ считалось:

	Число неимущихъ.	% народонаселенія.
Въ 1829 году.	305,941	2, 8
» 1839 »	432,711	3, 5
» 1849 »	679,521	4, 9
» 1859 »	541,381	3, 5
» 1867 »	486,179	2, 9

Свѣдѣнія эти не даютъ точнаго указанія о числѣ бѣдныхъ, потому что многіе города, гдѣ не введена классная подать, не вошли и въ эти исчисленія; въ 1849 году оказывается между цифрой, приведенной въ этой таблицѣ (679 т.), и общимъ числомъ бѣдныхъ, указанномъ выше 776 т.—разница въ 97,000. Если мы примѣнимъ ту же пропорцію и къ послѣднему году 1867, то общее число призрѣваемыхъ должно быть нынѣ около 600 т., или 3% всего народонаселенія Пруссіи, не считая вновь присоединенныхъ территорій.

Переходя затѣмъ къ приходо-расходной части общественнаго призрѣнія, мы находимъ три отдѣла: казенныя субсидіи, общественные сборы, доходы отъ имуществъ.

Первый разрядъ, какъ мы выше объяснили, очень незначителенъ. На всю Пруссію ассигновалось отъ казны zu Wohlthätigkeitszwecken около 200,000 тл. Эти суммы распредѣляются крайне неуравнительно на основаніи старосвѣтскихъ грамотъ и пожалованій; такъ между прочимъ изъ числа 85,000 тл., ассигнованныхъ на пособія богадѣльнямъ, Берлину поступаетъ болѣе половины.

Главныя статьи прихода суть общественные сборы и доходы отъ имуществъ (Stiftungen und Privatfonds). Слѣдующая таблица представляетъ общее ихъ распредѣленіе:

	На бѣдныхъ ассигновано.			Всего расходовъ по призрѣнію.	Приходится расходовъ.	
	Изъ общественныхъ сборовъ.	Доходовъ отъ имуществъ.	Казенныхъ субсидій.		На 1 неимущаго.	На 1 жителя.
					тл. злб.	тл. злб.
Въ 60 большихъ городахъ .	1.660,833	1.115,046	—	2.775,880	8, 26	1, 18
Въ 238 среднихъ городахъ .	464,497	314,044	—	778,542	8, 5	0, 18
Въ 672 мелкихъ городахъ .	228,468	163,027	—	391,493	6	0, 8
Въ 324 уѣздахъ (Kreise). .	973,345	562,058	—	1.535,403	5, 1	0, 3$\frac{11}{11}$
Всего въ государствѣ . . .	3.327,143	2.154,165	224,798 рублей	5.706,296 около	7, 8 8	0, 10$\frac{3}{4}$ 0, 35

Оканчивая въ этой главѣ обзоръ иностранныхъ учрежденій общ ственнаго призрѣнія, мы считаемъ нужнымъ, прежде чѣмъ перейти изслѣдованію того же предмета въ Россіи, представить главные вывод которые могутъ быть сдѣланы изъ сравнительнаго обзора этого вѣдо ства въ Англіи, Франціи и Пруссіи.

I. Въ сочиненіи Das Armenwesen von Emminghaus (Berli 1870) мы находимъ новѣйшія статистическія данныя высокаго значені а именно таблицу (Tabelle A. B. Ss. 722), указывающую прогресси ное возрастаніе и уменьшеніе нищенства въ разныхъ страна Европы и соразмѣрное приращеніе или убавленіе расходовъ на призрѣні Авторъ взялъ для этого сравненія періоды нѣсколько различные; Англіи 1855—1868 г., въ Пруссіи 1849—1861 г., во Франціи 1853- 1860 г. и пришелъ къ слѣдующимъ выводамъ:

Въ теченіи этихъ послѣднихъ 13 — 17 лѣтъ число призрѣваемы уменьшилось въ Англіи и Пруссіи; въ первой странѣ незначительно: 1855 году считалось по 1 неимущему на 20,83 жителей, въ 1868 по на 22,22.

Въ Пруссіи уменьшеніе огромное: въ 1849 было неимущихъ 1 : 20,50 жителей, въ 1861 году 1 на 56. Пропорціонально населенію чис призрѣваемыхъ уменьшилось болѣе чѣмъ вдвое.

Во Франціи въ періодъ 1853—1860 г. число призрѣваемыхъ увел чилось почти на ½ процента народонаселенія: въ 1853 былъ одинъ н имущій (indigent) на 35 душъ, — въ 1860 одинъ на 30. Изъ всѣ странъ Европы только Франція, Бельгія и Норвегія представляютъ это грустный фактъ умноженія числа нищихъ.

II. Еще болѣе значенія имѣютъ данныя, приведенныя въ той таблицѣ, о расходахъ общественнаго призрѣнія, приведенны къ одному знаменателю, то есть разложенныхъ на число душъ народон селенія и на число призрѣваемыхъ.

На одного призрѣваемаго затрачивается:

Въ Англіи	. .	отъ 43 р. 90 к. до 46 р. 5 к.
» Пруссіи	. .	» 6 » 77 »
» Франціи около 3 рублей.		

На 1 жителя приходится расходовъ по призрѣнію бѣдныхъ:

Въ Англіи	2 р. 22 к.
» Пруссіи	— » 52 »
» Франціи	— » 9½ »

III. Самый замѣчательный фактъ въ этой сравнительной табли есть тотъ, что въ Англіи число призрѣваемыхъ и расходы на призрѣ

идутъ въ обратной и почти равной прогрессіи; въ тотъ же самый періодъ времени (1855—1868), когда число неимущихъ уменьшилось, расходы на ихъ призрѣніе увеличились. Въ 1855 г. на одного неимущаго приходилось 43 р. 90 к. — въ 1868 г. 46 р.

Во Франціи на оборотъ съ 1853 по 1860 г. процентъ неимущихъ увеличился на $\frac{1}{2}$ % и въ тоже время расходы уменьшились съ 3 руб. до 2 р. 89 к. на человѣка.

IV. Огромная разница этихъ цифръ стоимости призрѣнія 43 руб. въ Англіи, 7 руб. въ Пруссіи, 3 руб. во Франціи доказываетъ, что призрѣніе неимущихъ въ полномъ смыслѣ слова организовано въ одной Англіи; въ другихъ же странахъ даются только временныя и добавочныя пособія, покрывающія только часть пропитанія и крайнія нужды.

И дѣйствительно, полная организація этого вѣдомства встрѣчается только въ Англіи: тамъ призрѣніе въ чертѣ прихода признается законнымъ правомъ неимущаго, преслѣдуется передъ судомъ исковымъ порядкомъ и возлагается на имущественные классы какъ обязательная повинность.

Ни въ Пруссіи, ни во Франціи правительство не отважилось принять для общественнаго призрѣнія широкихъ и прочныхъ началъ, введенныхъ съ давнихъ лѣтъ въ Англіи, и съ малодушнымъ страхомъ отклоняло отъ себя обязанность призрѣвать неимущихъ и отказывало имъ въ правѣ судебнаго иска о призрѣніи.

Не смотря на это, публицисты Германіи съ непонятною самоувѣренностію, восхваляя учрежденія своего отечества, осуждаютъ англійскіе порядки въ особенности новѣйшія реформы законовъ о бѣдныхъ, и слѣпо повторяя мнѣнія знаменитаго Гнейста, утверждаютъ, будто бы современная организація общественнаго призрѣнія въ Англіи есть чисто бюрократическая, между тѣмъ какъ въ Пруссіи она общественная, земская, основанная на началахъ самоуправленія.

Они признаютъ бюрократизмомъ нововведенныя правила о правительственной ревизіи мѣстныхъ приказовъ общественнаго призрѣнія и учрежденіе общаго присутствія изъ коронныхъ чиновниковъ для главнаго управленія. Но забываютъ слѣдующее: вопервыхъ, что принятіе этой ревизіонной инстанціи и вообще всѣхъ правилъ новаго управленія вполнѣ зависитъ отъ добровольнаго согласія мѣстныхъ жителей и приходовъ— вовторыхъ, что нищимъ наравнѣ съ лордами и перами предоставлено право законнаго судебнаго иска о слѣдующемъ имъ призрѣніи и что никакой ландратъ или префектъ не можетъ отказать имъ въ этомъ ихъ правѣ, если оно имъ присуждено; вътретьихъ, что на распоряженія пра-

вительственныхъ инспекторовъ и членовъ главноуправленія открыта всѣмъ и каждому аппеляція въ судъ, а не жалоба по командѣ оберъ-президентамъ и министрамъ — въчетвертыхъ наконецъ, что эти англійскіе порядки, какъ старые такъ и новые основаны всѣ безъ исключенія на актахъ законадательной власти, а не на циркулярахъ и рескриптахъ министровъ и ихъ агентовъ.

По этимъ-то существеннымъ признакамъ надо судить о самоуправленіи, а не по наружнымъ формамъ и обрядамъ, сравнивая эту организацію въ Англіи съ порядками, введенными въ Пруссіи и Франціи, гдѣ всякое искательство предъ судомъ (im Rechtswege) строжайше воспрещается, гдѣ всякое пособіе присуждается мѣстнымъ начальствомъ, и пререканія между обществами о призрѣніи бѣдныхъ разрѣшаются высшимъ правительствомъ, сравнивая эти англійскія узаконенія съ прусскими и французскими, нельзя не признать, что первыя, не смотря на нововведенную централизацію, вполнѣ согласуются съ принципомъ самоуправленія и послѣднія, въ особенности прусскія, не смотря на разнообразіе правилъ и нѣкоторую распущенность управленія, вполнѣ соотвѣтствуютъ типу бюрократическихъ, приказныхъ порядковъ, передающихъ всю власть начальству, поставленному отъ короны.

V. Намъ кажется, что современные нѣмецкіе публицисты, указывая съ справедливою гордостію на блистательные результаты, добытые въ Германіи въ послѣднее двадцатилѣтіе, на уменьшеніе пауперизма, сокращеніе расходовъ на призрѣніе бѣдныхъ и вообще положительное улучшеніе быта рабочихъ классовъ — ошибочно приписываютъ эти благія послѣдствія своимъ учрежденіямъ общественнымъ и правительственнымъ, своей Gemeinde-Ordnung, Staatsverfassung.

Самый крупный фактъ современнаго положенія вопроса о бѣдныхъ есть безспорно тотъ, что въ большей части Германіи число призрѣваемыхъ (der Unterstüzten) видимо клонится къ уменьшенію, и въ особенности въ Пруссіи бросаются въ глаза краснорѣчивыя цифры, что съ 1849 по 1861 годъ число неимущихъ понизилось съ 4,85% населенія до 1,78%.

Въ началѣ этого періода Пруссія стояла въ этомъ отношеніи на той же степени какъ Англія, гораздо ниже чѣмъ Франція, процентъ неимущихъ былъ (въ 1849—55 г.) 4,80% въ Англіи, 4,85% въ Пруссіи, 2,85% во Франціи.

Въ концѣ періода (въ 1860—68 г.) Пруссія перегнала не только Англію, но и Францію, и не смотря на быстрое приращеніе народонаселенія, считала въ 1867 г. 486,179 призрѣваемыхъ вмѣсто 708,215, числившихся въ 1850 г.

Но чему же и кому принадлежитъ эта высокая заслуга?

Мы осмѣливаемся отвѣчать на этотъ вопросъ, что объясненіе это явленія, по нашему разумѣнію, лежитъ не въ общественной, земской правительственной организаціи Пруссіи, которая во всѣхъ отношеніях должна быть признана крайне недостаточной для развитія благосостояні страны и народа, но единственно въ томъ обстоятельствѣ, что помим всего государственнаго механизма, вопреки феодальныхъ тенденцій вы шихъ классовъ, въ томъ же 1849—50 г. возродилось въ Пруссіи мо гущественное движеніе низшихъ классовъ народа въ пользу ссудныхъ то вариществъ, сельскихъ и ремесленныхъ банковъ и продолжалось безоста новочно до настоящихъ годовъ.

Когда въ 1850 г. Шульцъ-Деличъ открывалъ свою первую ссудну артель (Vorschuss-Verein) съ 170 талерами общественнаго фонда и 18 членами,—неимущихъ, призрѣваемыхъ въ разныхъ Armenverbände Прус сіи, было 708,115.

Когда въ 1867 г. число товариществъ возрастало до 570, числ членовъ до 219,358 и обороты ссудныхъ кассъ до 83 милліоновъ та леровъ, число призрѣваемыхъ уменьшилось до 486,179 человѣкъ.

Эта разница неимущихъ 708,215—486,179—222,036 очень близк подходитъ къ общему итогу членовъ ссудныхъ товариществъ—219,358

Этимъ многознаменательнымъ фактомъ заключаемъ мы наши из слѣдованія о призрѣніи неимущихъ въ западно-европейскихъ го сударствахъ.

Переходя въ слѣдующей главѣ къ устройству того же вѣдомства в нашемъ отечествѣ, мы желали бы оставить читателя подъ впечатлѣніем этого важнѣйшаго явленія современнаго экономическаго быта европей скихъ народовъ.

Общественное призрѣніе, разумѣя подъ этимъ словомъ особое вѣдом ство и особый разрядъ мѣропріятій, имѣющихъ предметомъ дать пріют и пропитаніе неимущимъ, общественное призрѣніе, говоримъ, подъ ка кими бы названіями оно ни означалось, poor-law, Armenpflege, assistanc publique, оказалось во всей Европѣ очень слабымъ, почти безсильным средствомъ для излѣченія язвы, снѣдавшей организмы этихъ странъ язвы неимущества, пролетаріята.

До второй половины настоящаго столѣтія число призрѣваемыхъ во возрастало и чѣмъ щедрѣе были даровыя пособія, тѣмъ быстрѣе было приращеніе числа неимущихъ, къ нимъ прибѣгавшихъ. Испытаны был въ разныхъ государствахъ самыя многоразличныя системы: обязательны сборы и громадные налоги въ пользу бѣдныхъ въ Англіи, попечительств

мѣстныхъ обществъ въ Пруссіи и правительственная опека во Франціи. Но ни щедрая и широкая система самоуправленія, ни строго полицейская система администраціи, ни запрещенія, ни вспомоществованія не имѣли прямаго дѣйствія къ улучшенію быта рабочихъ классовъ, къ пресѣченію нищенства и отвращенію неимущества.

Съ 1849 года открывается новый періодъ. Рабочіе призываются къ самодѣятельности. Взаимный кредитъ, взаимное страхованіе получаютъ право гражданства. Ассоціаціи въ самыхъ разнообразныхъ видахъ и формахъ возникаютъ и развиваются. Чѣмъ самостоятельнѣе и свободнѣе онѣ дѣйствуютъ, тѣмъ быстрѣе ихъ успѣхъ и благодѣтельнѣе ихъ вліяніе. Во Франціи гдѣ они получаютъ субсидіи отъ правительства (10 мил. фран.), дѣйствіе ихъ вяло и слабо. Въ Англіи, гдѣ friendly-societys пользуются значительными вкладами отъ высшихъ сословій, дѣятельность ихъ бодрѣе, но все еще шатка, какъ и самое ихъ соціальное положеніе. Въ Германіи, гдѣ онѣ представлены собственнымъ своимъ средствамъ, успѣхъ ассоціацій громадный и вліяніе ихъ на благосостояніе народа выражается въ пониженіи процента призрѣваемыхъ съ 4,85% на 1,78%.

Изъ этихъ практическихъ указаній мы считаемъ себя въ правѣ сдѣлать слѣдующій выводъ:

Общественное призрѣніе можетъ быть разсмотрѣно только какъ полумѣра или паліативное средство для помощи бѣднымъ въ случаѣ крайней нужды, внезапной болѣзни, случайнаго несчастія.

Для дѣйствительной помощи, для предупрежденія этого страшнаго явленія, которое подъ именемъ пауперизма потрясаетъ современныя европейскія общества и развивается параллельно обогащенію высшихъ сословій, — нужно прибѣгнуть къ другой методѣ лѣченія, методѣ, оказавшейся въ новѣйшее время болѣе полезной и радикальной, къ организаціи дешеваго кредита въ пользу тѣхъ классовъ, которые всего болѣе въ кредитѣ нуждаются и никогда, нигдѣ имъ не пользовались.

Взаимный кредитъ и взаимное страхованіе, таковы намъ кажутся главныя основанія этой новой организаціи, замѣняющей и частную благотворительность, и общественное призрѣніе, и правительственное попечительство.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Мы замѣтили выше, говоря о законахъ о бѣдныхъ въ Англіи, что они отличаются тѣмъ, что ввели съ самыхъ древнихъ временъ гласную статистику общественнаго призрѣнія пауперизма, между тѣмъ какъ въ прочихъ государствахъ Европы нищенство и бродяжничество утаивались какъ постыдныя язвы, которыя надо было скрыть отъ стыдливыхъ глазъ цивилизованной публики.

Такъ въ Пруссіи первыя числовыя данныя о призрѣваемыхъ нищихъ были собраны и обнародованы въ 1811 — 1816 г., въ этотъ періодъ серьезныхъ реформъ, предпринятыхъ Штейномъ.

Но вскорѣ затѣмъ и реформы и статистическія изслѣдованія велѣно было сдать въ архивъ. Съ 1816 по 1849 г. никакихъ свѣдѣній объ общественномъ призрѣніи не имѣется. Въ 1849 г. (опять годъ смутъ и крамолъ) составленъ былъ отчетъ (Formular) въ 17 графахъ о положеніи и содержаніи бѣдныхъ съ подраздѣленіями на призрѣваемыхъ въ заведеніяхъ и получающихъ пособіе на дому, съ означеніемъ рода пособій, денежныхъ и натуральныхъ, и съ подробнымъ указаніемъ источниковъ доходовъ, общественныхъ сборовъ, доходовъ съ имуществъ и добровольныхъ подаяній.

Затѣмъ воцарилось опять благонамѣренное молчаніе. Въ 1855 —58 годахъ, въ 1861—1864 г. были публикованы отдѣльные отчеты о числѣ бѣдныхъ, получающихъ пособія (Gewerbetabellen, Statistische Tabellen и Amtliche Nachrichten), но всякій разъ съ такою неполнотою, односторонностію и сбивчивостію, что полнаго отчета о вѣдомствѣ общественнаго призрѣнія по сіе время нельзя составить.

Ученые изслѣдователи пауперизма въ Германіи, Hoffman, Engel, Rockh и другіе единогласно показываютъ, что полныя, отчетливыя свѣдѣнія по этому вѣдомству имѣются только за 1849 годъ.

(Emminghaus, Das Armenwesen. Ss. 25—30.)

---

[2]) Verpflichtung zur Armenpflege, обязанность призрѣнія. — Этотъ предметъ, самый важный въ дѣлѣ общественнаго призрѣнія, обработанъ въ Пруссіи съ особенною точностію и подраздѣляется какъ выше сказано, на 3 отдѣла: a) семейное призрѣніе, b) общественное и c) провинціальное или земское. Нѣкоторые нѣмецкіе писатели даютъ первому отдѣлу еще болѣе широкое значеніе, называя его частнымъ призрѣніемъ, Privatrechtliche Armenpflege и причисляя къ нему, кромѣ обязанности родственниковъ, такую же обязанность хозяевъ — Dienstherrschaft.

Новѣйшія узаконенія очень строго опредѣляютъ это призрѣніе и пособіе отъ хозяевъ въ отношеніи сельскихъ и городскихъ рабочихъ и

различаютъ два случая: а) если увѣчье и болѣзнь произошли отъ работы или порученія, сопряженныхъ съ опасностію, или вообще по винѣ или неосторожности хозяина, то онъ обязанъ продолжать вспомоществованіе до полнаго излѣченія, хотя бы и долѣе контрактнаго срока, b) въ противномъ случаѣ, то есть при случайной болѣзни, хозяинъ обязанъ призрѣвать неимущаго только до истеченія срока его найма. Въ послѣднемъ случаѣ хозяинъ имѣетъ право требовать возвращенія суммъ, издержанныхъ на призрѣніе и леченіе; въ первомъ расходы эти признаются безвозвратными. Относительно братьевъ и сестеръ (Geschwister) правила различны по разнымъ провинціямъ: въ однѣхъ призрѣніе признается обязательнымъ не только для однокровныхъ братьевъ и сестеръ, но и для полукровныхъ отъ разныхъ отцовъ и матерей (Vollbürtige и halbbürtige); въ другихъ братья и сестры вовсе не подлежатъ обязанности призрѣнія. Въ Рейнскихъ провинціяхъ отчимы и мачихи, а равно и пасынки приравниваются къ роднымъ отцамъ, матерямъ и сыновьямъ и наравнѣ съ ними должны содержать неимущихъ родственниковъ.

Призрѣніе отъ сельскихъ и городскихъ обществъ (Gemeinden) опредѣлено закономъ 1842 г. § 1, какъ вторая инстанція, для тѣхъ неимущихъ, которые не могутъ быть призрѣны въ своихъ семьяхъ; при этомъ законъ предписываетъ содержать ихъ въ богадѣльняхъ—Armenhäuser, предполагая, что онѣ устроены въ каждой общинѣ; на дѣлѣ выходитъ, что Armenhäuser имѣются только въ городахъ и въ самыхъ крупныхъ общинахъ; большая часть сельскихъ обществъ, по неимѣнію собственныхъ помѣщеній обращаются къ окружнымъ, земскимъ приказамъ — Landarmenverbände.

Landarmenverbände составляютъ третью, высшую инстанцію, соотвѣтствующую нашимъ губернскимъ приказамъ общественнаго призрѣнія. Ихъ полагается по одному въ каждомъ Regierungsbezirk. Обязанности ихъ состоятъ въ слѣдующемъ: а) давать призрѣніе всѣмъ неимущимъ, не приписаннымъ къ общиннымъ приказамъ (Ortsarmenverbände), b) принимать въ больницы и богадѣльни чужестранныхъ людей, заболѣвшихъ и впавшихъ въ нищету на дорогѣ, с) наконецъ и призрѣвать тѣхъ неимущихъ, которымъ общины по своей несостоятельности не могутъ помочь.

Такимъ образомъ установлена въ Пруссіи полная, постепенная обязанность призрѣнія; переходящая по очереди отъ семьи къ общинѣ и отъ общины къ земству; нищему, гдѣ бы онъ ни былъ и гдѣ бы ни впалъ въ нищету, обезпечена непосредственная обязательная помощь, безъ всякихъ спросовъ и справокъ, по закону.

(Emminghaus, Das Armenwesen. Ss. 48—54.)

[3]) Die Staatsarmenfonds. Подъ этимъ пышнымъ заглавіемъ мы находимъ слѣдующія скромныя цифры: отъ удѣловъ (Domainenverwaltung) ежегодно ассигнуется на общественное призрѣніе 30,000 тал. Въ распоряженіе президентовъ провинцій на пособія нищимъ (Almosen) выдается 26,123 т., на содержаніе богадѣлень (Armenhäuser) 86,956 тал., на вдовъ и сиротъ отъ 40 — 50,000 тал., пособій отставнымъ военнымъ 4,000 тал.

Общая сумма пособій отъ государственной казны на призрѣніе бѣдныхъ не превышаетъ 200,000 тал. въ годъ на всю Пруссію.

(Emminghaus, Das Armenwesen. Ss. 48 — 49.)

XXIV.

Общественное призрѣніе и народное продовольствіе въ Россіи. Связь этихъ двухъ вѣдомствъ. — Единственный ихъ предметъ есть пособіе неимущимъ. — Различныя условія, требуемыя для призрѣнія въ городскомъ и сельскомъ быту. — Вліяніе общиннаго землевладѣнія на устройство общественнаго призрѣнія и народнаго продовольствія. Значеніе русской поземельной общины и различіе ея отъ рабочихъ ассоціацій въ Европѣ. Нынѣшнее устройство общественнаго призрѣнія въ Россіи. Обязанности сельскихъ обществъ. Порядокъ пріема неимущихъ въ заведеніяхъ приказовъ общественнаго призрѣнія. — Кто признается неимущимъ въ Россіи? Семейное и мірское призрѣніе въ нашихъ законахъ не опредѣлено. — Вредное дѣйствіе семейныхъ раздѣловъ на расположеніе нищенства. Призрѣніе и продовольствіе неимущихъ должны быть распредѣлены: a) между семьями и родственниками, b) обществомъ или волостью, и c) земствомъ уѣзднымъ и губернскимъ. Право на призрѣніе. — Обязанность призрѣнія. — Способы призрѣнія. — Домашнія пособія должны составлять главный предметъ общественнаго призрѣнія; содержаніе неимущихъ въ заведеніяхъ обходится несравненно дороже. Постепенность пособій семейныхъ, общественныхъ, земскихъ. Необходимо стѣснить и опредѣлить точнѣе кругъ дѣйствій обоихъ этихъ вѣдомствъ, призрѣнія и продовольствія. Два разряда мѣръ для предупрежденія нищенства: 1) мѣры вспомогательныя, частная благотворительность и обязательные налоги въ пользу бѣдныхъ. 2) Мѣры предупредительныя — взаимный кредитъ и взаимное страхованіе.

Народное продовольствіе и общественное призрѣніе, эти два важнѣйшіе предмета народнаго благосостоянія по прежнему порядку управленія раздѣлены были на два вѣдомства: первымъ завѣдывали коммиссіи народнаго продовольствія, вторымъ — приказы общественнаго призрѣнія.

По положенію о земскихъ учрежденіяхъ эти двѣ части поручены совокупно вѣдѣнію управъ; но раздѣльность ихъ сохранена и въ новыхъ уставахъ, капиталы продовольственные строго отдѣляются отъ капиталовъ призрѣнія, отчетность ведется особо и вообще все управленіе устроено такъ, какъ будто продовольствіе и призрѣніе имѣютъ совершенно особенные цѣли и предметы.

Мы соединили ихъ въ одну главу потому собственно, что считаемъ

этотъ взглядъ нашего законодательства ошибочнымъ и что, по нашему разумѣнію, оба эти вѣдомства имѣютъ въ виду одинъ предметъ — неимущество и одну общую цѣль — дать помощь неимущимъ; ошибка нашего законодательства состоитъ именно въ томъ, что подъ именемъ общественнаго призрѣнія разумѣются пособія бѣднѣйшимъ обывателямъ, больнымъ, увѣчнымъ, умалишеннымъ, между тѣмъ какъ народное продовольствіе имѣетъ какъ будто въ виду обезпеченіе всего населенія, всего народа, не однихъ бѣдныхъ и нуждающихся, но и всей массы мѣстныхъ жителей.

Мы не смѣемъ утверждать, чтобы эта мысль коренилась въ духѣ нашихъ законовъ, но положительно можемъ заявить, что она укоренилась въ сознаніи народа и самихъ властей земскихъ и административныхъ. На попеченіе разныхъ начальствъ по русскимъ понятіямъ возлагается не только призрѣніе и пропитаніе неимущихъ, но и общія мѣры, обезпечивающія цѣлымъ уѣздамъ и губерніямъ продовольствіе всѣхъ сословій въ случаѣ неурожаевъ и голодовъ.

Изъ самаго названія «народное продовольствіе» народъ вывелъ понемногу заключеніе, что продовольствіе его должно быть обезпечено хлѣбными магазинами, особыми капиталами и что эти запасы принадлежатъ всѣмъ и каждому изъ обывателей, бѣдному и богатому, имущему и неимущему, по той причинѣ, что всѣ они ссыпаютъ хлѣбъ и вносятъ плату на составленіе этихъ запасныхъ фондовъ.

Послѣдствія этого взгляда весьма важны и могутъ быть весьма опасны.

Государство и общество безъ всякаго сомнѣнія подлежатъ высшей и священной обязанности давать пособіе, пріютъ, призрѣніе всѣмъ тѣмъ подданнымъ государства или членамъ обществъ, которые лишены средствъ пропитанія и способа зарабатывать себѣ продовольствіе. Изъ этого вытекаетъ обязанность призрѣнія вдовъ, сиротъ, убогихъ, больныхъ, увѣчныхъ, неимѣющихъ своего собственнаго пріюта и въ тѣхъ странахъ, гдѣ низшія сословія не надѣлены домами и землями, гдѣ временная случайная болѣзнь главы семейства подвергаетъ внезапной нищетѣ всю семью, лишая ее не только пропитанія, но и наемнаго своего жилища, тамъ общественное призрѣніе разрастается, какъ видимъ въ Англіи, до громадныхъ размѣровъ — и все-таки не покрываетъ дѣйствительной, еще быстрѣе растущей народной нужды.

Въ Россіи народное продовольствіе и призрѣніе принимаются въ совершенно другомъ смыслѣ. — Крестьяне, надѣленные землей, и поэтому

до нѣкоторой степени обезпеченные продовольствіемъ, сохраняютъ однако право въ случаѣ неурожая просить пособія сначала изъ собственныхъ своихъ запасовъ и при истощеніи ихъ изъ общаго государственнаго продовольственнаго капитала. Вмѣстѣ съ тѣмъ и всѣ прочія сословія, напримѣръ: купцы, мѣщане, имѣющіе недвижимую собственность, пользуются при извѣстныхъ условіяхъ правомъ призрѣнія на счетъ общихъ земскихъ суммъ, и принимаются въ больницы и богадѣльни, состоящія въ вѣдомствѣ приказовъ, безплатно или за весьма умѣренную плату. (Уставъ общественнаго призрѣнія ст. 586, п. 3) [1]).

Такимъ образомъ попеченіе о продовольствіи и призрѣніи распространяется у насъ не на однихъ бѣдныхъ, но на весь народъ, въ томъ числѣ и на такія лица, которыя владѣютъ недвижимымъ имуществомъ, — земельными угодьями для пропитанія, собственнымъ домомъ для пріюта и полными рабочими силами. Пособія хлѣбныя и денежныя выдаются не однимъ нуждающимся, но цѣлымъ обществамъ — и по уравнительной душевой раскладкѣ достаются и такимъ домохозяевамъ, которые продаютъ хлѣбъ, торгуютъ имъ и наживаются приростами отъ своихъ сосѣдей-бѣдняковъ.

Очевидно, что въ такихъ размѣрахъ никакіе запасы хлѣбные и денежные не могутъ покрыть мгновенно возникающаго недостатка въ продовольствіи, и что для общаго блага надо привести всю эту часть нашего внутренняго управленія къ настоящей ея цѣли, то есть пособію дѣйствительно нуждающимся и только въ крайней ихъ нуждѣ.

Общественное призрѣніе въ Россіи не должно бы, повидимому, имѣть такихъ размѣровъ какъ въ другихъ странахъ, гдѣ классъ неимущихъ составляетъ огромное большинство народа.

Казалось бы, что надѣливъ всѣ сельскія сословія усадебной осѣдлостію и полевыми угодьями, обезпечивъ всему населенію кровъ и насущное пропитаніе, мы чрезъ это ограничили до извѣстной степени размѣръ нищенства и облегчили задачу призрѣнія неимущихъ.

Дѣйствительно этотъ вопросъ о пауперизмѣ, всеобъемлющій въ Англіи, многосложный въ Германіи, грозный во Франціи, у насъ съ одной стороны упрощается и съ другой принимаетъ совершенно иной видъ, чѣмъ у прочихъ европейскихъ народовъ. Онъ упрощается въ томъ отношеніи, что мы имѣемъ дѣло не съ постоянной и нормальной нищетой цѣлаго сословія неимущихъ, но съ случайными и временными явленіями неурожая и голода или съ отдѣльными лицами и семействами, впадшими въ бѣдность по исключительному несчастію или по закоснѣлой пороч-

ности; у насъ нѣтъ этого класса бездомныхъ поденьщиковъ, которыхъ болѣзнь или отказъ въ работѣ приводитъ въ мгновенную нищету.

Въ сельскомъ быту такъ, какъ онъ устроенъ въ Россіи, при общинномъ землевладѣніи, осѣдлости и домовитости всѣхъ семей, бѣдность проявляется въ другихъ признакахъ, чѣмъ въ сословіяхъ городскихъ и фабричныхъ. Для людей, проживающихъ личнымъ трудомъ, требуется временная и мгновенная помощь на случай болѣзни или недостатка заработковъ, и если эта помощь дана своевременно, то по выздоровленіи или возобновленіи запроса на работу неимущій возвращается къ своему промыслу, не потерпѣвъ значительныхъ убытковъ въ своемъ быту, основанномъ и расчитанномъ на рабочей его силѣ.

Въ земледѣльческомъ крестьянскомъ сословіи, надѣленномъ землей, бѣдность наступаетъ не такъ внезапно. Она можетъ быть предвидѣна, предусмотрѣна. Она проявляется или при неурожаѣ и недостаткѣ продовольствія и въ этомъ случаѣ можетъ быть указана задолго впередъ, или при внезапной смерти и долгой болѣзни. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ всетаки въ самомъ бѣдномъ хозяйствѣ находятся запасы на первые дни; нужда удовлетворяется помощію сосѣдей при полевыхъ работахъ, ссудами подъ залогъ движимаго имущества или будущаго урожая.

Крайность, нищета, голодъ приходятъ, можно сказать, шагъ за шагомъ, съ неумолимою послѣдовательностію, но не врываются однимъ ударомъ, какъ въ домъ городскаго поденьщика, которому хозяинъ отказываетъ въ работѣ и квартирѣ. Изъ этого слѣдуетъ, что и мѣры для призрѣнія сельскихъ сословій должны быть нѣсколько иначе соображены, чѣмъ для городскихъ; для нихъ требуется не столько внезапная помощь, сколько предупредительныя пособія, не устройства богадѣлень и больницъ, а современныя ссуды, денежныя и хлѣбныя, не вспомоществованіе на случай прекращенія работъ и средствъ пропитанія, а предупрежденіе этихъ случаевъ по возможности. Возможность эта представляется въ особенности въ мѣрахъ къ поддержанію рабочихъ силъ какъ-то: страхованіи строеній и скота, выдачѣ краткосрочныхъ ссудъ на покупку лошадей и въ мѣрахъ къ обсѣмененію полей; можно почти безошибочно принять, что пока остается у домохозяина рабочій скотъ и засѣянная хлѣбомъ полоса, онъ крайней нуждѣ не подвергается и пользуется достаточнымъ кредитомъ, чтобы, за истощеніемъ наличныхъ запасовъ, найти заимообразно средства для прокормленія себя до новаго урожая.

Но съ другой стороны, если нужда затягивается и доходитъ до такой степени, что кромѣ недостатка въ настоящемъ продовольствіи земледѣлецъ отказывается и отъ видовъ на будущій урожай, не обсѣваетъ своей нивы, продаетъ свой рабочій скотъ и такимъ образомъ заявляетъ о несостоятельности своего хозяйства, то уже положеніе его дѣлается безвыходнымъ, и въ такомъ случаѣ помочь ему несравненно труднѣе, чѣмъ мастеровому-ремесленнику, поденьщику, промышляющимъ своимъ вольнымъ трудомъ. Земледѣльческій трудъ невольный, обусловленный постоянными сроками, въ нашихъ сѣверныхъ губерніяхъ самыми краткими, нуждается въ помощи въ эти именно сроки, весной и осенью для посѣва, лѣтомъ для работы, и если пособіе хлѣбомъ или ссудой на посѣвъ ему дано своевременно, если рабочія его силы поддержаны въ рабочую пору, то зимой онъ прокормится даже и въ случаѣ скуднаго урожая, учитывая правда за весьма высокіе проценты надежду на будущіе дары природы и на милость Божію.

Изъ этихъ соображеній мы выводимъ слѣдующія заключенія, которыя, какъ намъ кажется, должны бы быть приняты въ соображеніе при устройствѣ общественнаго призрѣнія и народнаго продовольствія въ Россіи:

Народное продовольствіе не можетъ составлять особаго вѣдомства, особой части управленія; оно должно быть слито съ призрѣніемъ неимущихъ подъ общимъ именемъ общественнаго призрѣнія и продовольствія, и съ общимъ капиталомъ, соединеннымъ изъ обоихъ этихъ вѣдомствъ. Ни въ одномъ изъ современныхъ обществъ мы не видимъ, чтобы государство или земство принимали на себя, если смѣемъ такъ выразиться, оптовую отвѣтственность за продовольствіе всего народа; даже и названія, соотвѣтствующаго нашему «народное продовольствіе», не встрѣчается ни въ одномъ изъ иностранныхъ законодательствъ. Единственная инициатива, которую принимаютъ на себя другія правительства въ дѣлѣ продовольствія, состоитъ въ мѣрахъ къ облегченію доставки хлѣбныхъ запасовъ, удешевленію провозныхъ цѣнъ, въ надзорѣ за хлѣбопеченіемъ и вообще хлѣбной торговлей, но такихъ колоссальныхъ предпріятій, какъ мы въ новѣйшее время видѣли въ Россіи, закупки хлѣба сотнями тысячъ четвертей, распродажи его по нормальнымъ цѣнамъ, установленнымъ земскими управами, законтрактованія цѣлыхъ каравановъ, такихъ предпріятій не отважилось предложить, сколько намъ извѣстно, ни одно изъ правительствъ богатѣйшихъ европейскихъ народовъ.

Не оспаривая относительной пользы этихъ мѣръ, ибо всякое даяніе

есть благо, можно однако усомниться, распредѣляются ли подобныя вспомоществованія сообразно и пропорціонально дѣйствительной нуждѣ, не достаются ли они исключительно, или по крайней мѣрѣ преимущественно тѣмъ городамъ и селеніямъ, которые лежатъ вблизи пристаней, станцій желѣзныхъ дорогъ и складочныхъ пунктовъ, и пользуются ли ими отдаленныя глухія мѣстности, то есть именно бѣднѣйшая часть сельскаго населенія.

Какъ бы то ни было, но едва ли можно допустить, чтобы въ странѣ, гдѣ правительство уже надѣлило всѣхъ сельскихъ обывателей земельнымъ надѣломъ для обезпеченія ихъ быта, оно еще обязано было пещись о продовольствіи этихъ домохозяевъ. Обязанность эта сама собой падаетъ на семейства и общества; земству и правительству подлежитъ другая обязанность, заботиться о призрѣніи и продовольствіи неимущихъ, то есть того разряда обывателей, которые не надѣлены землей или случайно по особеннымъ несчастнымъ обстоятельствамъ — вдовству, сиротству, лишены возможности ею пользоваться, ее обработывать.

Итакъ попеченіе о продовольствіи, по нашему предположенію, должно имѣть предметомъ не народъ, а только неимущихъ, не всѣхъ нуждающихся, а только тѣхъ, которые при крайней нуждѣ не имѣютъ средствъ, то есть достаточныхъ рабочихъ силъ для пропитанія себя и своихъ семей, и поэтому оно должно быть слито въ одно вѣдомство съ общественнымъ призрѣніемъ, такъ какъ цѣль и предметъ ихъ, субъектъ и объектъ одни и тѣ же. Изъ этого однако не слѣдуетъ выводить абсолютнаго заключенія, что земскія и правительственныя учрежденія вовсе не обязаны заботиться о продовольствіи народа: признавая эти заботы однимъ изъ важнѣйшихъ предметовъ внутренняго управленія, мы напротивъ полагаемъ, что имъ должно быть посвящено все вниманіе современныхъ правителей. Но эта часть, по нашему мнѣнію, вовсе отдѣльна отъ призрѣнія и пропитанія неимущихъ, она не можетъ быть организована въ видѣ вѣдомства или управленія, она требуетъ такихъ многосложныхъ и разнородныхъ соображеній и усилій, что не можетъ быть изложена въ видѣ проэкта, устава, положенія.

Мы уже выше замѣтили, что въ нашемъ сельскомъ быту и при общинномъ землевладѣніи, нужда, бѣдность проявляется въ иномъ видѣ, съ иными признаками, чѣмъ въ другихъ странахъ, гдѣ преобладаетъ городское населеніе и участковое землевладѣніе, и если въ Европѣ все вниманіе новѣйшихъ экономистовъ обращено на ассоціаціи рабочихъ, союзы, стачки фабричныхъ, — то мы смѣемъ думать, что въ Россіи открывается

подобное же широкое и благодѣтельное поприще дѣйствій для обезпеченія народа отъ случайныхъ нуждъ и стѣсненій посредствомъ такихъ же союзовъ, съ тою разницею, что у насъ эти союзы уже искони организованы и не требуютъ никакихъ новыхъ выдумокъ и устройствъ.

Мы говоримъ о сельской общинѣ.

Пользуясь ею и началомъ взаимности, круговой поруки, мы полагаемъ, что въ Россіи, легче чѣмъ въ другихъ странахъ, можно ввести цѣлый рядъ учрежденій, обезпечивающихъ народъ отъ крайнихъ бѣдствій неурожая, голода, или по крайней мѣрѣ до извѣстной степени отклоняющихъ ихъ послѣдствія.

Общій нашъ взглядъ на народное призрѣніе и продовольствіе имѣетъ, если позволено такъ выразиться, двоякое направленіе: съ одной стороны усилить, обобщить, *дать наивозможно большее развитіе мѣрамъ предупредительнымъ*, такъ чтобы, при первоначальномъ разстройствѣ или временномъ упадкѣ, домохозяинъ могъ найти посильную и законную помощь въ денежныхъ и страховыхъ ссудахъ и находилъ бы ихъ безпрепятственно по праву, не изъ милости и не въ формѣ подаянія.

Съ другой стороны *стѣснить до извѣстныхъ размѣровъ нынѣшній всеобъемлющій кругъ дѣйствій вѣдомствъ общественнаго призрѣнія и народнаго продовольствія и привести ихъ къ тому, чтобы они служили для призрѣнія и продовольствія неимущихъ*, а именно частныхъ лицъ, отдѣльныхъ домохозяевъ, а не цѣлыхъ обществъ и всего населенія.

Мѣры первой категоріи могутъ быть названы *предупредительными*, второй *вспомогательными*.

Къ первымъ мы причисляемъ ссудныя товарищества, рабочія ассоціаціи, взаимное страхованіе, и вообще всякія учрежденія, открывающія, на основаніи взаимнаго поручительства, дешевый, краткосрочный кредитъ мелкимъ собственникамъ.

Ко вторымъ относятся общественныя призрѣніе и продовольствіе въ тѣсномъ смыслѣ слова, а именно: пособія хлѣбомъ и работой неимущимъ, призрѣніе ихъ, въ случаѣ крайней нужды, въ богадѣльняхъ, воспитательныхъ домахъ, домахъ умалишенныхъ и проч.

Въ этой главѣ мы изложимъ только послѣдній разрядъ мѣръ; но такъ какъ онѣ находятся въ тѣсной связи съ первыми, и по нашему предположенію, должны служить имъ только дополненіями, вспомоществованіемъ, то мы должны объяснить и взаимное ихъ соотношеніе.

Здѣсь да позволено намъ будетъ сдѣлать нѣсколько длинное отсту-

пленіе отъ предмета и объяснить ту главную роль, которую должна играть **община** на этой организаціи.

Въ введеніи къ первой части этого сочиненія, говоря объ общинномъ землевладѣніи, мы сказали, что признавая за этой формой владѣнія много неудобствъ и невыгодъ, мы вмѣстѣ находимъ въ ней же и значительныя преимущества передъ участковымъ подворнымъ разселеніемъ отдѣльныхъ домохозяевъ.

Мы дошли въ нашихъ изслѣдованіяхъ, именно въ этой главѣ, до того предмета и того разряда дѣлъ, гдѣ это преимущество, эта относительная польза общины высказывается всего ярче и потому считаемъ здѣсь умѣстнымъ изложить нашъ взглядъ на этотъ существенный органъ русскаго общественнаго строя, обсужденіе котораго возбуждаетъ столько пристрастныхъ и съ обѣихъ сторонъ преувеличенныхъ, натянутыхъ похвалъ и порицаній.

Въ предъидущихъ главахъ объясняя порядки, принятые въ другихъ странахъ для призрѣнія и помощи неимущимъ, мы вездѣ подмѣтили слѣдующій ходъ этого дѣла, видоизмѣняющагося, смотря по обстоятельствамъ, но непреложно слѣдующаго по одному главному направленію. Сначала вопросъ о неимуществѣ принимается какъ частное дѣло, препорученное духовной и свѣтской благотворительности, и только въ Англіи облеченное въ форму обязательной повинности.

Затѣмъ по примѣру Англіи тотъ же вопросъ переходитъ и въ область гражданскаго устроенія, но исключительно въ кругъ дѣйствій мѣстныхъ обществъ сельскихъ и городскихъ, parish въ Англіи, Gemeinden въ Пруссіи, communes во Франціи. Государства, правительства формально отклоняютъ отъ себя попеченіе о бѣдныхъ, возлагая всю отвѣтственность и всѣ расходы по этому предмету на общественные союзы низшаго разряда. То же самое явленіе представляется и въ Россіи: призрѣніе и продовольствіе крестьянъ поручается завѣдыванію самихъ крестьянсихъ обществъ и ихъ непосредственному начальству.

Но въ половинѣ настоящаго столѣтія во всей Европѣ происходитъ постепенная перемѣна образа мыслей въ дѣлѣ общественнаго призрѣнія: мелкія общества оказываются несостоятельными для завѣдыванія этою частію внутренняго управленія, усложняющейся по мѣрѣ развитія благосостоянія среднихъ и высшихъ классовъ; несостоятельность ихъ обнаруживается какъ въ матеріальномъ отношеніи, такъ и въ нравственномъ.

Въ Англіи и Германіи приступаютъ къ образованію крупныхъ округовъ, unions, Landarmenverbände, Sammtgemeinden; во Франціи пред-

лагаютъ перенести всѣ дѣла общественнаго призрѣнія изъ commune въ canton.

Но и на этомъ фазисѣ преобразованія остановились очень недолго, не болѣе того, сколько нужно было, чтобы испытать эти новыя формы и убѣдиться въ ихъ слабомъ дѣйствіи. Крупныя общества какъ и мелкія оказались очень тупыми орудіями для пресѣченія и предупрежденія неимущества; имъ не доставало жизненнаго значенія, внутренней связи; основанныя на одномъ территоріальномъ дѣленіи, на административномъ размежеваніи (circonscription), связанныя одними интересами сожительства и сосѣдства, они дѣйствовали не сами собой, а только подъ руководствомъ высшей администраціи.

Тогда то администрація и расчитала наконецъ, что хотя это руководство и очень лестно для высшаго начальства, но имѣетъ и свои опасныя стороны, пріучая бѣдные классы уповать на правительство и испрашивать отъ него всякія милости, льготы, пособія и подаянія.

Тогда то въ половинѣ настоящаго столѣтія, возбужденъ былъ новый вопросъ, разрѣшеніе котораго и состовляетъ новѣйшую, современную задачу народнаго призрѣнія и продовольствія: вопросъ объ ассоціаціи самихъ рабочихъ на началахъ взаимной поруки и взаимнаго страха. Friendly-societys и trades-unions въ Англіи, sociétés de secours mutuel во Франціи, Vorschuss-Vereine въ Германіи суть выраженія, еще очень грубыя, но однако уже ясныя, этого новаго направленія, стремящагося создать новую общину, уже не административную, но хозяйственную, основанную на общемъ владѣніи извѣстной суммой капиталовъ и денежныхъ рентъ для пособія нуждающимся.

Отъ этого воззрѣнія, какъ намъ кажется, переходъ къ нашему русскому понятію о сельской общинѣ не такъ далекъ, какъ обыкновенно мы себѣ представляемъ, и разница между ними состоитъ только въ двухъ главныхъ чертахъ: а) что нашу общину называютъ невольною, крѣпостною, а европейскую ассоціацію вольною; но вникая во внутренній бытъ этихъ обоихъ союзовъ, мы кажется найдемъ, что первый изъ нихъ не такъ связанъ, а второй не такъ свободенъ, какъ думаютъ, и что индивидуальное соглашеніе ни въ томъ, ни другомъ не играетъ главной роли.

Главною связью, высшимъ понужденіемъ является въ нихъ не воля, а нужда, и она держитъ русскаго крестьянина и европейскаго чернорабочаго въ однихъ и тѣхъ же узахъ взаимной поруки, взаимнаго кредита, взаимнаго страхованія, при которыхъ добровольное соглашеніе имѣетъ точно такое же значеніе, какъ согласіе голоднаго человѣка на пріемъ

предлагаемой ему пищи,—b) вовторыхъ основой европейской ассоціаціи полагается денежный капиталъ; русской общины — недвижимое имущество, земля. Это радикальное различіе и составляетъ главное отличіе нашего гражданскаго строя отъ западно европейскаго, отличіе, кажущееся однимъ преимуществомъ, другимъ — пагубнымъ порокомъ нашего народнаго быта, во всякомъ случаѣ проводящее рѣзкую, глубокую черту различія между Россіей и другими странами.

Въ этомъ отношеніи мы и считаемъ нужнымъ изслѣдовать главныя, какъ дурныя такъ и хорошія свойства общиннаго землевладѣнія со всевозможнымъ безпристрастіемъ.

Общинное владѣніе имѣетъ два безспорно вредныя дѣйствія, это черезполосность и срочные передѣлы. Стѣсняя земледѣльческія работы, отнимая у хозяина плоды его усилій, они становятся извѣстной степени преградами къ улучшенію культуры, къ удобренію, углубленію, осушенію почвы, ко всякому труду, требующему затраты капитала и рабочихъ силъ. Но спрашивается, эти неудобства присущи ли собственно и исключительно общинному землевладѣнію? не представляются ли они и при другомъ видѣ землевладѣнія — участковомъ, при которомъ въ извѣстные неопредѣленные, но однако непреложные сроки цѣлыя имѣнія и участки подвергаются раздѣлу по наслѣдству? не завязалась ли такая же черезполосность въ Россіи и въ помѣщичьемъ владѣніи, на размежеваніи котораго употреблено было слишкомъ 30 лѣтъ? наконецъ не представляются ли тѣ же самыя неудобства черезполосности во Франціи, гдѣ вся территорія подѣлена на 126.210,194 участка въ средней сложности по $\frac{1}{3}$ десятины пространства, распредѣленныхъ между 11.053,702 собственниками.

Въ сущности общинное землевладѣніе представляетъ только ту особенность, что при немъ предполагаются срочные, слишкомъ частые передѣлы. Но этотъ вредъ, происходящій отъ перехода земли изъ однихъ рукъ въ другія, не избѣгается вполнѣ и при участковомъ или помѣстномъ владѣніи; раздѣлы по наслѣдству и другимъ случайностямъ могутъ повторяться также часто; краткосрочныя передачи земель въ оброчное содержаніе и въ аренду имѣютъ такое же вредное дѣйствіе на улучшеніе земледѣльческой культуры.

По всѣмъ этимъ соображеніямъ обнаруживается, что вопросъ поставленъ неправильно между общиннымъ и участковымъ владеніемъ; что существенное различіе и полный антагонизмъ оказывается не между ними, а между общиннымъ и вотчиннымъ, т. е. маіоратнымъ, заповѣднымъ правомъ собственности, что только при этомъ послѣднемъ могутъ быть из-

бѣгнуты черезполосность и передѣлы (или раздѣлы), два явленія, на которыя противники общины указываютъ какъ на исключительныя ея свойства, что напротивъ подворное участковое землевладѣніе, если оно мелкопомѣстное и раздѣльное, приводитъ государственную территорію въ такое же положеніе какъ и общинное, черезполосное, дробное—однимъ словомъ, что неудобства передѣловъ и черезполосности могутъ быть предотвращены только введеніемъ права первородства и неотчуждаемости, если послѣ безуспѣшной попытки Петра Великаго это введеніе признается еще возможнымъ въ Россіи.

Итакъ регулировать срочные передѣлы пахатныхъ угодій, дать свободный выходъ отдѣльнымъ домохозяевамъ изъ общихъ запашекъ, устроить правильное, нормальное размежеваніе крестьянскихъ полей для избѣжанія излишней дробности—таковы, по нашему разумѣнію, главныя средства, которыми можетъ быть до извѣстной степени предотвращено вредное вліяніе общиннаго владѣнія на земледѣльческую культуру.

Но затѣмъ представляются въ той же общинѣ другія стороны, дающія ей рѣшительный перевѣсъ надъ мелкопомѣстнымъ участковымъ владѣніемъ и искупающія отчасти, и именно въ отношеніи хозяйственнаго благосостоянія народныхъ массъ тяжкій грѣхъ, ей приписываемый по вліянію на земледѣліе. Здѣсь мы возвращаемся къ нашему предмету и разсмотримъ, какое мѣсто можетъ занять русская община въ дѣлѣ общественнаго призрѣнія и народнаго продовольствія въ сравненіи съ союзами и ассоціаціями, учреждаемыми въ западной Европѣ на основаніи личнаго труда и денежныхъ капиталовъ.

Ни одна изъ этихъ формъ новѣйшихъ ассоціацій не достигла еще своей полной зрѣлости, и лучшіе умы въ Европѣ заняты нынѣ тяжелой задачей — правильнаго развитія этого грубаго очерка, признанія и законнаго утвержденія этихъ могущественныхъ союзовъ, стоявшихъ доселѣ внѣ закона.

Въ Россіи община, міръ издавна вошли въ гражданскій строй и всегда были признаваемы однимъ изъ главнѣйшихъ органовъ общественнаго управленія; но подъ вліяніемъ крѣпостнаго права и гражданской безправности это учрежденіе, подобно всѣмъ другимъ, закабалилось и связало себя въ такой крѣпкій узелъ, что до сихъ поръ не можетъ распутать свои отношенія личныя и имущественныя. Принципъ ассоціацій былъ слишкомъ поколебленъ и расторгнутъ въ западной Европѣ и слишкомъ закрѣпленъ въ Россіи, и въ настоящее время дѣло идетъ о

омъ, чтобы утвердить его въ Европѣ и нѣсколько развязать въ Россіи.

Мы смѣемъ думать, что не смотря на всѣ недостатки нашего мірскаго іравленія, не смотря на грубую, часто пристрастную расправу нашей льской общины въ дѣлѣ общественнаго призрѣнія и продовольствія, га организація даетъ намъ надъ другими современными обществами по)жительное преимущество.

Въ то время какъ въ другихъ странахъ разрѣшаются съ непомѣрıми усиліями вопросы объ ассоціаціи рабочихъ силъ, складочныхъ каıталахъ, взаимномъ страхованіи — въ Россіи эти ассоціаціи уже оргаізованы; правда, въ настоящей своей формѣ, вылитой изъ крѣпостной висимости и вѣковаго порабощенія, наша община еще очень груба, не,жественна, своенравна, но и въ этомъ видѣ она даетъ намъ твердое нованіе для введенія мѣръ, требующихъ союза рабочихъ силъ и частıхъ имуществъ, даетъ намъ готовую опору для устройства внутренго управленія на началахъ взаимности и круговой поруки, то есть на ѣхъ же самыхъ началахъ, которыя нынѣ провозглашаются въ Европѣ еди всеобщаго страха и смущенія высшихъ классовъ, и потому намъ залось бы по крайней мѣрѣ преждевременнымъ отвергать этого союзıка, лишать себя этой помощи въ то самое время, когда на западѣ роятся и выдумываются одна теорія за другой, одни учрежденія за угими для взаимнаго застрахованія жизни, здоровья, заработковъ, каıталовъ, для призрѣнія неимущихъ, пропитанія голодныхъ, однимъ ювомъ для всѣхъ тѣхъ предметовъ вѣдомства, которые у насъ входятъ ь кругъ дѣйствій общины — міра.

Эти соображенія, основанныя на внимательномъ изученіи соціальнаго)ложенія другихъ странъ, привели насъ къ убѣжденію, что, при устройвѣ внутренняго хозяйственнаго управленія, мы можемъ выработать гче и полнѣе чѣмъ другіе народы собственную систему предупрежденія пресѣченія нищенства.

Не скрывая отъ себя, что неимущество, пролетаріятъ должны неми[емо зародиться и въ Россіи, мы можемъ однако имѣть въ виду то важ)е облегченіе, что у насъ они будутъ проявляться постепенно, по естевенному и непреложному ходу обстоятельствъ, лишающихъ извѣстную ıсть рабочаго населенія средствъ пропитанія, но не насильственно и ульно какъ въ западной Европѣ, гдѣ вся масса сельскихъ жителей ıла обращена въ безземельныхъ бобылей и батраковъ.

Изъ этого слѣдуетъ, что мы имѣемъ передъ другими народами два ;сьма важныя преимущества: вопервыхъ время и опытъ другихъ странъ,

уже испытавшихъ всевозможныя формы ассоціацій, вовторыхъ, собствен-ную природную общину, очень твердую въ своемъ составѣ.

Къ этой общинѣ и могутъ быть, по нашему мнѣнію, примѣнены новые виды вольной ассоціаціи труда и капиталовъ; съ ея помощью, на ея основаніи могутъ быть введены въ Россіи несравненно легче чѣмъ въ другихъ государствахъ учрежденія, предупреждающія раззореніе и ни-щету низшихъ классовъ—взаимный кредитъ—взаимное стра-хованіе.

Предметъ этотъ столь важенъ и сложенъ, что мы не осмѣлились ввес-ти его въ кадры, уже и безъ того слишкомъ широкіе, этого сочиненія.

Намъ слѣдовало только указать взаимную связь этихъ предупреди-тельныхъ мѣръ съ вспомогательными, составляющими, въ тѣсномъ и буквальномъ смыслѣ, предметъ вѣдомства общественнаго при-зрѣнія.

Эта взаимная связь есть общинное землевладѣніе: какъ и всякое дру-гое учрежденіе міра сего, оно имѣетъ свои хорошія и дурныя стороны и не заслуживаетъ ни восторженныхъ восхваленій, ни озлобленныхъ пори-цаній. Оно несомнѣнно задерживаетъ земледѣльческую производитель-ность, препятствуетъ личной инициативѣ и въ странѣ высоко-образован-ной и вполнѣ свободной должно само собой придти къ постепенному расторженію, мы говоримъ само собой и подчеркиваемъ эти слова. Но пока организація народовъ находится въ такомъ смутномъ положеніи какъ нынѣ, не въ одной Россіи, но и во всемъ старомъ свѣтѣ, до тѣхъ поръ община представляетъ наилучшую и прочнѣйшую основу именно для этого организаціоннаго труда.

Неудобства и вредъ этого вида владѣнія не отнимаютъ у него и нѣ-которыхъ безспорныхъ его достоинствъ.

Безразсудно бы было ожидать отъ общины, что она оградитъ на вѣч-ныя времена наше крестьянство отъ пролетаріята, что она водворитъ въ селахъ и деревняхъ образцовое самоуправленіе, что сознаніе общихъ пользъ и нуждъ введетъ въ крестьянскій бытъ чувство правды, стремле-ніе къ прогрессу.

Но несправедливо также отвергать, что общинное землевладѣніе даетъ низшему классу народа болѣе самостоятельности чѣмъ подворное—болѣе средствъ къ устройству учрежденій, требующихъ взаимныхъ силъ, взаим-ной помощи—что при сомкнутомъ сожительствѣ въ крупныхъ селеніяхъ земледѣльцамъ представляется болѣе возможности заводить школы, за-пасные магазины, общіе выгоны, больницы, богадѣльни — и взвѣсивъ всѣ эти выгоды и неудобства, сбереженія и утраты, можно признать, что

наша обязательная поземельная община даетъ намъ очень пригодную почву для этой организаціи, послѣднее слово коей есть вольная ассоціація.

Но къ сожалѣнію, это глубокое различіе между русскимъ сельскимъ бытомъ и иностраннымъ не было принято во вниманіе при организаціи вѣдомства общественнаго призрѣнія въ Россіи, и позаимствовавъ изъ чужихъ краевъ всѣ формы нашего внутренняго управленія, мы выписали оттуда же и уставъ нашего общественнаго призрѣнія. Такъ какъ въ столицахъ и большихъ городахъ низшіе классы находятся въ положеніи нѣсколько похожемъ на бытъ иноземныхъ чернорабочихъ и нищета въ этихъ сгруппированныхъ населеніяхъ дѣйствительно проявляется въ такомъ же видѣ какъ и на западѣ, то законодательство наше преимущественно занялось призрѣніемъ неимущихъ этого разряда, устройствомъ приказовъ въ губернскихъ городахъ, богадѣлень, домовъ умалишенныхъ, великолѣпныхъ больницъ и всякаго рода благотворительныхъ заведеній въ главныхъ пунктахъ, состоящихъ на виду, на проѣздѣ высшаго начальства. О призрѣніи бѣдныхъ на мѣстахъ тамъ, гдѣ нищета зарождается и гдѣ съ меньшими затратами и съ большею пользой можно бы ей помочь,— объ этомъ скромномъ призрѣніи въ нашихъ уставахъ упоминается только вскользь, какъ объ обязанности и повинности; никакихъ наставленій и руководствъ къ устройству этой части въ законѣ не дается и никакихъ суммъ не ассигнуется ни изъ государственной росписи, ни изъ земскихъ смѣтъ, ни изъ общественныхъ сборовъ.

Мы здѣсь представляемъ краткое, по возможности сжатое описаніе этого управленія въ Россіи, придерживаясь не столько закономъ установленнаго порядка, сколько дѣйствительнаго положенія.

Общественное призрѣніе начинается у насъ, какъ и должно быть, съ обязанности, возложенной на родственниковъ и селенія, но по какой то сбивчивости изложенія эти—первоначальныя правила призрѣнія, которыя составляютъ все основаніе этого вѣдомства, въ объемистомъ уставѣ, занимающемъ половину XIII Т. Св. законовъ, поставлены въ самомъ концѣ: статьи 1631 — 1647 излагаютъ съ совершенною точностію, опредѣлительностію и ясностію порядокъ призрѣнія въ селеніяхъ казеннаго и удѣльнаго вѣдомствъ; порядокъ этотъ слѣдующій:

«Сельскія начальства наблюдаютъ, дабы жители, проводя время въ трудахъ, нигдѣ и никогда милостыни не просили (1631, 1638).

Лица, не могущія пріобрѣтать трудомъ пропитанія, содержатся родственниками (1632—1639).

Тѣ изъ нихъ, у которыхъ нѣтъ родственниковъ, или у кого и сами родственники бѣдны, призрѣваются въ богадѣльняхъ (1633—1641).

Для такихъ богадѣлень строятся въ селахъ двѣ избы одна для женскаго, другая для мужскаго пола (1634—1642).

Призрѣваемые пользуются содержаніемъ на счетъ общественнаго сбора (1635).»

Лучше и полнѣе этого порядка никакаго придумать нельзя. Въ этихъ 16 статьяхъ на двухъ страницахъ изложены всѣ основанія общественнаго призрѣнія, которыя въ другихъ государствахъ составляютъ предметъ столь сложныхъ регламентовъ.

Въ нихъ заключается въ самой сжатой редакціи полный курсъ пауперизма: понужденіе къ труду, охраненіе родственныхъ связей и обязанностей, опредѣленіе бѣдности и неспособности къ работѣ, соблюденіе приличій, посредствомъ раздѣленія половъ на двѣ избы, и наконецъ установленіе общаго принципа призрѣнія на счетъ общественныхъ суммъ.

Но какъ извѣстно, ничего изъ этого порядка нигдѣ и никогда въ Россіи примѣнено не было.

Онъ и не могъ быть примѣняемъ по той причинѣ, что за этими общими указаніями не послѣдовало никакихъ практическихъ объясненій; все осталось и остается темно.

Какая власть дана сельскимъ начальникамъ для наблюденія за тѣмъ, чтобы жители «проводили время въ трудахъ и нигдѣ и никогда милостыни не просили», и что имъ дѣлать съ нищимъ, котораго они признаютъ способнымъ къ труду? Кѣмъ и какимъ порядкомъ опредѣляется эта возможность, «трудомъ пріобрѣтать пропитаніе» — самое высшее условіе и самая тяжелая задача общественнаго призрѣнія. Кто эти родственники, которые обязаны содержать бѣдныхъ? до какаго колѣна родства распространяется эта обязанность, въ какой послѣдовательности и очереди? Наконецъ, что остается дѣлать, когда общественныхъ сборовъ не имѣется, когда родственники и селенія отъ своихъ бѣдныхъ отпираются и когда законъ объ отводѣ двухъ избъ для богадѣлень примѣняется къ такой деревнѣ, гдѣ всего жилыхъ избъ тоже двѣ?

Подобные уставы писались въ свое время и пишутся понынѣ для того только, чтобы блеснуть цивилизаціоннымъ направленіемъ попечительнаго правительства, и врядъ ли сами сочинители этихъ законоположеній имѣли въ виду ихъ приспособленіе къ дѣйствительному, черствому быту нашего простонародья.

Чтобы основать призрѣніе на прочныхъ началахъ, не нужно ихъ измѣнять; но необходимо ихъ дополнить положительными, твердыми

указаніями. Попеченіе о бѣдныхъ, то есть людяхъ, не могущихъ трудомъ пріобрѣтать пропитаніе, безъ сомнѣнія должно лежать:

Вопервыхъ, на ближайшихъ родственникахъ до третьяго или четвертаго колѣна.

Вовторыхъ, на сельскомъ и городскомъ обществѣ, если родныхъ нѣтъ или сами родственники признаются бѣдными.

Втретьихъ, на уѣздномъ или губернскомъ земствѣ, если общество несостоятельно и тоже бѣдно.

Но весь вопросъ здѣсь заключается не въ голословномъ текстѣ закона, а въ томъ соображеніи, кѣмъ и какимъ порядкомъ признается вопервыхъ неспособность къ труду, лишающая человѣка пропитанія, и вовторыхъ относительная бѣдность родственниковъ или общества, переносящая на высшую инстанцію, земскую или государственную, призрѣніе нѣкоторыхъ больныхъ и неимущихъ.

Повторяемъ, весь вопросъ въ этомъ, и на него наше законодательство отвѣчаетъ молчаніемъ; между тѣмъ какъ въ Англіи и Пруссіи всѣ законы о бѣдныхъ состоятъ въ опредѣленіи правъ на пособія и обязанности призрѣнія, и эти права и обязанности обставляются самыми подробными правилами, для того, чтобы пререканія между вѣдомствами не лишали бѣдныхъ пособій; у насъ напротивъ пререканіямъ дано такое широкое, необъятное поле, что больной непремѣнно успѣетъ или выздоровѣть или умереть, прежде чѣмъ отыщется то вѣдомство или то общество, которое обязано его призрѣть.

Между англійскимъ и прусскимъ законодательствами существуетъ въ этомъ отношеніи весьма важное разногласіе. По англійскимъ законамъ право общественнаго призрѣнія уподобляется всѣмъ прочимъ гражданскимъ правамъ и на общемъ основаніи въ случаѣ нарушенія со стороны обществъ, или родственниковъ, или начальства подлежитъ судебному разсмотрѣнію; бѣдный коему отказывается въ пособіи, имѣетъ право жаловаться мировому судьѣ, судьи могутъ дать приказъ о назначеніи пособія нуждающемуся, о принятіи его въ рабочій домъ или о назначеніи ему хлѣбнаго пайка; смотрители и всѣ служащіе по вѣдомству о бѣдныхъ за нарушенія своихъ обязанностей, хотя и подлежатъ дисциплинарнымъ взысканіямъ своего начальства, но пользуются правомъ аппеляціи мировымъ судьямъ при штрафахъ до 35 руб. и мировымъ съѣздамъ, если штрафъ выше.

Такимъ образомъ обоюдныя права и обязанности призрѣваемыхъ и начальствъ или обществъ (unions), или призрѣвающихъ, подведены въ

Англіи подъ одну общую подсудность, ближайшую, мѣстную, непоср ственную.

Въ Пруссіи нашли эти англійскіе порядки нѣсколько опасными; у въ законѣ 1842 г., основномъ положеніи общественнаго призрѣнія пр скаго, сказано было въ ст. 33, что требованіе о пособіи никакъ не може производиться судебнымъ искомъ (niemals im Rechtswege), но долі быть обращено къ административнымъ властямъ (der Verwaltungsbehörd и въ ст. 34, что пререканія о призрѣніи между обществами рѣшаю: полицейскимъ начальствомъ (die Landes-Polizeibehörde).

Послѣдующія постановленія судебныхъ мѣстъ еще болѣе расшир это административное самовластіе и приговоромъ des Königlichen Ol Tribunal 21 февраля 1853 г. установлено новое толкованіе зако будто бы законной обязанности призрѣнія не существуетъ для общес (Communen), будто бы и права на пособія бѣднымъ не предоставлено по закону — и что рѣшеніе самаго вопроса о томъ, слѣдуетъ ли призр бѣднаго, и въ какой мѣрѣ онъ въ пособіи нуждается, подлежитъ искл чительно администраціи (der Verwaltungsbehörde mit Ausschliessung Rechtsweges).

Это было въ 1853 г., въ самомъ разгарѣ реакціонернаго движен обуявшаго феодальную партію Пруссіи.

Недовѣріе къ судебнымъ властямъ, слѣпое и простосердечное п страстіе къ административному самовластію было всегда однимъ изъ от чительныхъ свойствъ консервативныхъ партій.

Объяснивъ это коренное различіе между англійскимъ и прусск законодательствами о бѣдныхъ, и отдавая, по нашему личному убѣж нію, полное преимущество первому, мы однако изъ этого сличенія і выводимъ только одно общее заключеніе: что въ основаніе всего управ нія общественнаго призрѣнія должно быть положено одно общее прав и одно общее вѣдомство, судебное или земское, но непремѣн одно, рѣшающее окончательно, кому слѣдуетъ и кто даетъ п зрѣніе.

По нынѣ дѣйствующимъ, отчасти измѣненнымъ, но не отмѣненнь порядкамъ, пріемъ въ больницы и другія заведенія приказовъ обществ наго призрѣнія открытъ всѣмъ и каждому.

Призрѣваемые раздѣляются на неимущихъ и имущихъ.

Къ неимущимъ причисляются:

Ст. 586 п. 1) Канцелярскіе чиновники,

п. 2) Отставные по казеннымъ вѣдомствамъ «(?)».

п. 3) Мѣстные купцы и мѣщане, имѣющіе «недвижимую с

ственность (sic), если въ тамошніе приказы поступаютъ сборы изъ купеческихъ и мѣщанскихъ обществъ».

На правахъ имущихъ поступаютъ: ст. 584 п. 2 «крестьяне и дворовые люди за умѣренную плату и только тогда, когда порожнія мѣста случатся.»

Но всѣ эти тонкія различія бѣдныхъ на разряды по сословіямъ и вѣдомствамъ по существу отмѣняются той же статьей 586, гдѣ въ заключеніи сказано, что на правахъ неимущихъ принимаются и люди всякихъ состояній, о коихъ будутъ вытребованы «откуда слѣдуетъ» точныя свѣдѣнія о ихъ неимуществѣ.

Оставляя въ сторонѣ всѣ прочія многорѣчивыя правила устава, приказы общественнаго призрѣнія руководствовались преимущественно этимъ яснымъ указаніемъ закона и такъ какъ нигдѣ, ни въ XIII, ни въ другихъ томахъ Свода законовъ не сказано «откуда слѣдуетъ» требовать свѣдѣнія о неимущихъ, то они брали ихъ, гдѣ хотѣли, или давали ихъ сами за приличное и посильное вознагражденіе.

Можно утвердительно и безъ преувеличенія сказать, что все управленіе общественнаго призрѣнія въ Россіи было основано на этихъ свидѣтельствахъ о неимуществѣ, купленныхъ за нѣсколько рублей; богадѣльни и больницы наполнились людьми, присылаемыми отъ присутственныхъ мѣстъ по приказаніямъ губернаторовъ, или отъ частныхъ дворянскихъ и купеческихъ семействъ, для коихъ единовременное подаяніе нѣсколькихъ рублей служило средствомъ для сбыта больнаго и дряхлаго родственника.

Для бѣдныхъ классовъ, для дѣйствительно неимущихъ заведенія приказовъ были недоступны. Они для нихъ собственно и не назначались, потому что законъ 1834 г. предполагалъ на основаніи ст. 1641 Уст. общ. пр., что они призрѣваются въ селахъ въ этихъ богадѣльняхъ съ двумя избами, которыя устроены и содержатся на общественный счетъ, и въ виду коихъ по ст. 584 того же устава крестьяне и дворовые люди поставлены въ разрядъ имущихъ, а купцы въ разрядъ неимущихъ.

Въ такомъ то смутномъ положеніи застала вѣдомство общественнаго призрѣнія земская реформа 1864 г. Она ввела въ эту часть начало самоуправленія и самообложенія: по ст. 79 Временныхъ правилъ земскія учрежденія могутъ установлять сборы на предметы призрѣнія — по ст. 82 условія и размѣры денежныхъ пособій, выдаваемыхъ неимущимъ (по прежнему закону не болѣе 5 р. въ мѣсяцъ) предоставляются земскимъ собраніямъ.

Но главный недостатокъ прежняго устава не исправленъ новымъ положеніемъ.

Общественное призрѣніе подраздѣляется нынѣ, какъ и прежде, на повинности мірскую и губернскую. Губернская повинность, то есть содержаніе приказовъ и подвѣдомственныхъ ему заведеній, въ городахъ перешла въ завѣдываніе земства и въ нѣкоторыхъ губерніяхъ уже успѣла принять болѣе благообразный видъ. Но мірское призрѣніе осталось въ первобытномъ своемъ устройствѣ, на основаніи ст. 1631 — 1647 т. XIII Свода законовъ и ст. 179 п. 6 Общаго положенія о крестьянахъ, не введенныхъ нигдѣ въ дѣйствіе, не примѣненныхъ къ дѣлу и оставляющихъ судьбу бѣдныхъ сельскихъ обывателей на произволъ обществъ и родственниковъ, безъ всякаго законнаго взысканія за нарушеніе этихъ обязанностей.

Придерживаясь къ буквальному смыслу закона, положеніе общественнаго призрѣнія въ Россіи слѣдующее:

Призрѣваемые раздѣляются на имущихъ и неимущихъ; первые содержатся въ заведеніяхъ приказовъ безплатно, вторые за умѣренную плату. Имущими признаются крестьяне и дворовые люди потому собственно, что, по предположенію нашего законодательства, эти сословія, бывшія крѣпостныя, казенныя и удѣльныя, въ прежнее время состояли на попеченіи своихъ вѣдомствъ и должны были получать призрѣніе и продовольствіе отъ своихъ обществъ, начальствъ и владѣльцевъ. На этой фикціи закона основано все призрѣніе бѣдныхъ въ Россіи. Принявъ эти основанія, предположивъ, что первоначальное призрѣніе лежитъ на отвѣтственности обществъ, правительство должно было прежде всего озаботиться объ этомъ мѣстномъ, общественномъ призрѣніи. Но этой заботы оно не приняло на себя, полагаясь на попечительность отдѣльныхъ начальниковъ и избѣгая слишкомъ строгаго вмѣшательства въ дѣла постороннихъ вѣдомствъ, такъ что тѣ низшія сословія, гдѣ бѣдность зарождается, остались собственно безъ всякой помощи подъ предлогомъ, что они обезпечены собственными мѣстными пособіями. Когда же впослѣдствіи крѣпостное право было упразднено и различныя наименованія и управленія крестьянъ уничтожены, дѣло осталось въ томъ же положеніи или, лучше сказать, предположеніи. Предполагается, «что престарѣлые и дряхлые содержатся родственниками» — «что тѣ изъ нихъ, у которыхъ нѣтъ родственниковъ призрѣваются въ богадѣльняхъ» — «что для такихъ богадѣлень строятся въ селахъ двѣ избы, одна для женскаго, другая для мужскаго пола» и ссылаясь на эту предусмотрительность закона, уставъ об-

щественнаго призрѣнія постановляетъ, что больницы и богадѣльни должны быть открыты прежде всего неимущимъ, къ коимъ причисляются чиновники, отставные, мѣщане, даже купцы, но что «имущіе, а также крестьяне и дворовые люди принимаются не иначе, какъ за плату, и только тогда, когда порожнія мѣста случатся».

Какъ изъ этого видно, вся ошибка, но очень крупная ошибка, состоитъ въ томъ, что семейное и сельское призрѣніе, установленное по закону, никогда не было организовано на мѣстахъ, что родственники не только уклоняются отъ пособій престарѣлымъ и дряхлымъ, но по неопредѣлительности текста закона (какіе родственники?) не могутъ и быть принуждены къ исполненію этихъ обязанностей, что семейные раздѣлы, допущенные безпрепятственно и безъ всякаго контроля, способствуютъ напротивъ родственникамъ избѣгать тягостнаго содержанія людей, неспособныхъ къ работѣ, что устройство богадѣльныхъ избъ въ селеніяхъ есть безсмысленная мечта, которая могла зародиться только въ темной средѣ петербургскихъ канцелярій, что наконецъ предписаніе родственникамъ и обществамъ заботиться о призрѣніи неимущихъ не подтверждено никакими правилами о взысканіи за неисполненія этихъ предписаній, такъ что престарѣлые и дряхлые, о которыхъ такъ гуманно отзывается законъ, въ случаѣ отказа родственниковъ и обществъ, не найдутъ нигдѣ ни суда, ни расправы, которые бы законнымъ порядкомъ могли имъ присудить слѣдующія имъ пособія.

На эту скромную и темную часть призрѣнія бѣдныхъ на самыхъ мѣстахъ бѣдности и нужды, гдѣ общественная благотворительность не можетъ блистать роскошнымъ убранствомъ богадѣлень, не можетъ заслужить вниманія столичной публики, наградъ высшаго начальства, но гдѣ дѣйствительная помощь только и возможна, на эту часть мірскаго призрѣнія слѣдовало бы обратить нѣкоторую часть тѣхъ заботъ и затратъ, которыя исключительно посвящаются устройству больничныхъ и богадѣльныхъ палатъ въ столицахъ и городахъ.

Мы не должны отъ себя скрывать, что не смотря на прогрессивныя увлеченія послѣднихъ лѣтъ, эта часть внутренняго благоустройства не только не подвигается, но со времени введенія крестьянскаго самоуправленія клонится еще къ вящему упадку. Первое дѣйствіе сельскихъ обществъ по упраздненіи помѣщичьей власти, удѣльныхъ конторъ и палатъ государственныхъ имуществъ, первое ихъ самостоятельное дѣйствіе было закрытіе тѣхъ рѣдкихъ больницъ и богадѣлень, которыя еще существовали въ видѣ исключеній въ немногихъ помѣстьяхъ богатыхъ

господъ и въ зажиточныхъ селеніяхъ удѣльнаго и казеннаго вѣдомствъ. Это можетъ быть приписано отчасти тупому, грубому равнодушію простаго народа къ страданіямъ ближняго, отчасти также отвращенію людей семейныхъ отъ казарменнаго содержанія въ общихъ помѣщеніяхъ, но всего болѣе безобразному устройству этой части нашего внутренняго управленія.

Другая черта народныхъ нравовъ, которая также сильно препятствуетъ устройству правильнаго призрѣнія, это семейные раздѣлы. Люди, увлекающіеся мечтой безусловной самостоятельности крестьянскаго самоуправленія, защищаютъ и это право произвольнаго раздѣла семьи, упуская изъ виду, что правомъ этимъ освящается нарушеніе самыхъ священныхъ природныхъ обязанностей родства. Извѣстно, что по нашей податной системѣ тягости разлагаются по числу душъ, записанныхъ въ ревизіи; но въ общинномъ сельскомъ быту раскладка эта разверстывается по другой единицѣ, по рабочимъ душамъ мужскаго пола, по тягламъ. Такъ было по крайней мѣрѣ во всѣхъ благоустроенныхъ имѣніяхъ сѣверной полосы, гдѣ община не только въ казенныхъ, но и въ помѣщичьихъ селеніяхъ достигла извѣстной степени самостоятельности. Общество принимало на себя огульную сумму казенныхъ и земскихъ налоговъ, расчитанную по числу ревизскихъ душъ, но по домашней внутренней своей раскладкѣ измѣняло этотъ несправедливый и неравномѣрной расчетъ и переводило его на рабочую силу: крестьянинъ, достигая совершеннолѣтія, принималъ полевой надѣлъ, вступалъ въ тягло, старики, неспособные къ работѣ, въ то же время спускались съ тягла и сдавали свои полосы, и повинности исправлялись отдѣльными семьями не по числу ревизскихъ, а по числу рабочихъ душъ тягловыхъ, за исключеніемъ малолѣтнихъ и престарѣлыхъ. Прямое послѣдствіе этого порядка было то, что общество въ лицѣ рабочихъ его членовъ принимало на себя часть тягостей, причитающихся за нерабочія ревизскія души, что такимъ образомъ несообразность подушной податной системы исправлялась этой мірской, негласной, неузаконенной раскладкой.

Она оказывала еще то благодѣтельное вліяніе, что семьи не имѣли при этихъ порядкахъ особаго побужденія къ раздѣламъ, такъ какъ призрѣніе сиротъ и стариковъ отчасти окупалось облегченіемъ повинностей, снятіемъ съ нихъ тяголъ: одна только рекрутская очередь считалась въ мірскомъ быту, какъ и въ оффиціальномъ, на подушномъ окладѣ и заставляла многосемейныхъ домохозяевъ прибѣгать къ раздѣлу, чтобы уклониться отъ поставки рекрута. Этотъ важнѣйшій предметъ сельскаго управленія былъ вовсе упущенъ изъ виду при составленіи положенія

19 февраля, которое ограничилось лаконическимъ указаніемъ, «что вѣдѣнію сельскаго схода подлежатъ разрѣшенія семейныхъ раздѣловъ» (Общ. Полож. ст. 51 п. 5). Но что дѣлать, какими мѣрами предупреждать или взыскивать въ случаѣ самовольныхъ раздѣловъ, это не указано; при неурядицѣ, воспослѣдовавшей непосредственно за изданіемъ новаго положенія, всѣ семейныя распри, накопившіяся вслѣдствіи прежняго принужденнаго сожительства, обнаружились однимъ взрывомъ и легкомысленное стремленіе къ раздѣламъ, неудержанное никакимъ благоразумнымъ посредничествомъ, возъимѣло верхъ надъ разсудительными совѣтами и надъ сознаніемъ самихъ крестьянъ, что въ одиночествѣ жить дурно. Это стремленіе къ раздѣламъ приняло еще другое направленіе, мгновенно выпустившее по міру огромное число престарѣлыхъ и малолѣтнихъ нищихъ: такъ какъ подушная система была всецѣло примѣнена къ оброчнымъ и выкупнымъ платежамъ, то крестьяне поспѣшили отдѣлаться отъ всѣхъ нерабочихъ душъ, приписанныхъ къ ихъ дому, а также отъ такихъ, которыя выходятъ изъ лѣтъ и въ скоромъ времени могли бы пасть на ихъ попеченіе и призрѣніе; младшіе братья выдѣлились отъ старшихъ, дѣти отъ отцовъ, пасынки отъ вотчиновъ, ихъ выкормившихъ до совершеннолѣтія, и такимъ образомъ съ первыхъ же дней освобожденія народился въ нашемъ сельскомъ быту особый разрядъ одинокихъ, больныхъ, увѣчныхъ крестьянъ, вдовъ и сиротъ, которымъ родственники отказываютъ въ призрѣніи, подъ предлогомъ, что они изъ семьи выдѣлены.

Эти двѣ причины—съ одной стороны очень естественное отвращеніе простаго народа отъ содержанія въ больницахъ и богадѣльняхъ, съ другой противуестественное уклоненіе крестьянъ отъ соблюденія родственныхъ обязанностей, произвели то, что бѣдные и больные остаются у насъ безъ всякаго призрѣнія, и если первая изъ этихъ причинъ дѣйствительно трудно преодолима, то вторая, какъ намъ кажется, подлежитъ прямому и строгому предписанію закона.

I. Прежде всего слѣдуетъ опредѣлить тѣ случаи крайней нужды и нищеты, которые даютъ неимущему право на призрѣніе: [2]).

Вопросъ этотъ находится въ тѣсной связи съ общиннымъ владѣніемъ и заслуживаетъ особаго вниманія.

По обычаю русской сельской общины полевая полоса надѣляется, какъ извѣстно, каждой семьѣ по числу ревизскихъ душъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ при крѣпостномъ правѣ былъ заведенъ другой порядокъ—разверстка по числу взрослыхъ рабочихъ крестьянъ мужескаго пола то есть по тягламъ. Въ обоихъ случаяхъ на душу или на тягло вмѣстѣ

съ полевымъ надѣломъ налагается и соотвѣтствующій окладъ повинностей, казенныхъ, мірскихъ и оброчныхъ. При этомъ порядкѣ большинство населенія до нѣкоторой степени обезпечено отъ крайней нищеты; но за исключеніемъ чрезвычайныхъ случаевъ, которые не могутъ быть предвидѣны, есть и такіе, которые повторяются постоянно, ежегодно въ каждомъ нѣсколько многолюдномъ селеніи и потому должны быть предусмотрѣны закономъ.

Напримѣръ въ многолюдной семьѣ умираетъ единственный взрослый работникъ: остаются 3 или 4 сына, записанныхъ въ ревизію, за умершаго хозяина скидывается часть повинностей и отбирается душевой надѣлъ, но за остальныхъ малолѣтнихъ дѣтей весь окладъ взыскивается сполна, хотя семья и лишилась всей своей рабочей силы.

Этотъ случай тягостный, но еще не безвыходный. Самая крайняя, безнадежная нищета наступаетъ въ томъ случаѣ, если домохозяинъ оставляетъ въ домѣ вдову съ дѣтьми женскаго пола или съ сыновьями, по малолѣтству еще не записанными въ ревизію. Тогда міръ по коренному обычному своему праву отбираетъ всѣ полевыя угодья, развѣ изъ милости и состраданія оставляетъ несчастной вдовѣ избу съ огородомъ, переселяетъ ее также по снисхожденію на край или на зады деревенской улицы и затѣмъ, слагая съ нея податный окладъ и прощая недоимки, если признаетъ ихъ безнадежными ко взысканію, тѣмъ и заключаетъ всѣ мірскіе расчеты съ осиротѣвшей семьей.

Обычаи эти закономъ не утверждены, но и закономъ не отмѣнены; они прямо истекаютъ изъ начала общиннаго владѣнія и противники общины выставляютъ между прочими своими доводами и это безпощадное обхожденіе міра съ вдовами и сиротами. Правило, что на женскій полъ земли не полагается, потому что женщина тягла, повинностей не несетъ, есть дѣйствительно одно изъ основныхъ правилъ русскаго быта, проникнувшее отчасти и въ наши гражданскіе законы о правѣ наслѣдства; но точно такъ какъ законодательство уже смягчило это преданіе русской старины для прочихъ сословій, оговоривъ для дочерей седьмую и четвертую часть изъ имущества родителей, такъ слѣдовало бы и ограничить произволъ міра надъ осиротѣвшими семьями.

Законъ могъ бы установить, что на вдовъ и сиротъ міръ обязанъ до совершеннолѣтія дѣтей оставлять половину или одну треть надѣла съ увольненіемъ этой льготной части отъ всякихъ повинностей, что въ случаѣ совершеннаго неимущества семьи, родственники, въ закономъ установленной послѣдовательности по близости родства, обязываются содержать неимущихъ, получая

зато въ свое владѣніе и пользованіе причитающуюся на нихъ льготную часть надѣла, что въ экстренныхъ, внезапныхъ случаяхъ отпускается на неимущихъ хлѣбный пaекъ изъ магазина или дается помощь отъ міра по наряду для полевыхъ работъ. Такимъ образомъ къ первому разряду неимущихъ, имѣющихъ право на призрѣніе и пособія, должны быть отнесены a) вдовы съ малолѣтними дѣтьми женскаго пола, не пользующіяся мірскимъ надѣломъ, b) тѣ же вдовы съ дѣтьми мужескаго пола, если между ними нѣтъ взрослаго работника, c) старики и старухи бездѣтные, неспособные къ полевымъ работамъ и не приписанные къ семьямъ, d) тѣ семьи, гдѣ на одного работника приходится нѣсколько малолѣтнихъ или престарѣлыхъ, напримѣръ болѣе 5 душъ.

Ко второму разряду должны быть отнесены всѣ случаи, непредвидѣнные въ узаконеніи и которые не могутъ и быть предусмотрѣны, и для нихъ нужно установить только общій, но весьма строгій порядокъ освидѣтельствованія: просьба о пособіи или призрѣніи подается въ волостное правленіе, а въ случаѣ отказа волости въ мѣстную управу. Управа поручаетъ ближайшему по мѣсту жительства мировому судьѣ, или посреднику, гласному, волостному старшинѣ сосѣдней волости произвести дознаніе при 3—6 добросовѣстныхъ изъ мѣстныхъ обывателей, не принадлежащихъ къ тому обществу, къ коему приписанъ проситель,— пособіе или призрѣніе присуждается только такимъ семьямъ, которыя не имѣютъ ни средствъ пропитанія, ни возможности заработать сумму, нужную для продовольствія.

Эти два разряда неимущихъ имѣютъ исключительное право на призрѣніе, т. е. на безплатное пользованіе въ случаѣ болѣзни и на безвозвратное полученіе хлѣбныхъ и денежныхъ ссудъ. Ими и долженъ быть ограниченъ кругъ дѣйствія общественнаго призрѣнія. Такъ какъ, по нашему предположенію, часть вспомоществованія должна быть дана отъ общества или волости, то тому и другому должно быть дано право протестовать противъ ассигнованія пособій такимъ лицамъ или семьямъ, которыя ихъ не заслуживаютъ; управа разсматриваетъ подобный протестъ вмѣстѣ съ актомъ объ освидѣтельствованіи, вызываетъ для объясненій просителя и сельскаго или волостнаго старшину и рѣшаетъ окончательно дѣло по выслушаніи обѣихъ сторонъ.

II. Обязанность призрѣнія возлагается вопервыхъ на родственниковъ до третьяго колѣна включительно.

Вовторыхъ, на общество или волость.

Вътретьихъ, на уѣздное земство.

Мы это разумѣемъ такъ, что каждая изъ этихъ обязанностей исклю-

чаетъ другую, т. е. если у неимущаго есть родственники (родители, дяди, братья) и они по своему состоянію могутъ дать ему пропитаніе, то все содержаніе должно надать на нихъ; точно также и общество обязано призрѣвать тѣхъ бѣдныхъ, которыхъ семьи не могутъ принять или у которыхъ близкихъ родственниковъ не оказывается. На попеченіе уѣзда, земства остаются только тѣ неимущіе, которые не находятъ призрѣнія ни въ семьяхъ, ни въ обществахъ по несостоятельности, бѣдности тѣхъ и другихъ и въ этомъ случаѣ мы полагаемъ, что главный расходъ по содержанію ихъ долженъ быть принятъ на земскій счетъ, но извѣстный процентъ вмѣстѣ съ тѣмъ возложенъ на общество: это условіе, какъ мы выше сказали, необходимо, чтобы предотвратить снисходительныя, а часто и подложныя ходатайства обществъ о пособіяхъ такимъ лицамъ, которыя имѣютъ средства пропитанія, хотя и скудныя, но не безнадежныя.

При этомъ порядкѣ самая трудная задача есть сужденіе о томъ, имѣютъ ли родственники или сельское общество достаточно средствъ для содержанія призрѣваемаго и кому предоставить право этого сужденія. Въ Англіи оно предоставлено мировымъ судьямъ, въ Пруссіи и Франціи администраціи. Такъ какъ наши мировыя учрежденія не имѣютъ такаго административнаго характера какъ англійскія, то мы должны найти другую инстанцію для разрѣшенія этихъ пререканій, и намъ кажется, что, по разуму нашего законодательства, этой инстанціей должна быть земская управа. Порядокъ этотъ могъ бы быть формулированъ такъ:

Въ случаѣ если родственники, обязанные по закону содержать неимущаго, признаютъ эту обязанность для себя обременительною, то они обращаются съ просьбой о призрѣніи къ сельскому обществу и волости, а въ случаѣ ихъ отказа въ уѣздную управу. Равномѣрно и сельскія общества или волости, если число неимущихъ и расходы на ихъ содержаніе превышаютъ ихъ средства, обращаются въ управы съ просьбой о призрѣніи ихъ на счетъ земства. Если просьба эта будетъ признана уважительной, то управа дѣлаетъ разверстку расходовъ между обществомъ и земскимъ сборомъ, причемъ полагается, что съ каждаго рубля, ассигнуемаго отъ земства, 00 копеекъ относятся на повинность общества или волости.

III. Опредѣливъ право и обязанность призрѣнія, намъ остается разсмотрѣть способы призрѣнія.

Они раздѣляются на два главные вида: призрѣніе въ заведеніяхъ, рабочихъ домахъ, богадѣльняхъ, больницахъ и пособія на дому (secours à domicile, out-door-relief).

Мы полагаемъ, что призрѣніе, даваемое отъ родственниковъ и отъ

обществъ, должно состоять исключительно изъ домашнихъ пособій. Опытъ, произведенный въ Англіи, въ громадныхъ размѣрахъ намъ указываетъ, что призрѣніе на дому обходится почти вдвое дешевле чѣмъ въ заведеніяхъ (27 р. противъ 45 р.) и съ другой стороны, что отвращеніе, внушаемое казарменнымъ помѣщеніемъ въ богадѣльняхъ, такъ сильно въ простомъ народѣ, что на 847,490 бѣдныхъ, получающихъ домашнія пособія, было только 143,191 рѣшившихся прибѣгнуть къ призрѣнію въ заведеніяхъ (въ 1864 г.). Въ Россіи это чувство отвращенія еще сильнѣе и разница между домашнимъ содержаніемъ и больничнымъ или богадѣльнымъ еще значительнѣе. Притомъ же, имѣя въ виду, что вся масса простаго народа въ Англіи не имѣетъ крова, между тѣмъ какъ огромное большинство русскихъ обывателей обезпечены пріютомъ, домомъ, усадьбой, мы должны придти къ тому заключенію, что у насъ **главный предметъ общественнаго призрѣнія есть устройство домашнихъ пособій, а не постройка больницъ, богадѣлень, пріютовъ и тому подобныхъ затѣйливыхъ и дорогихъ заведеній.**

Это устройство имѣетъ ту невыгодную сторону, что не даетъ случая блеснуть щеголеватымъ убранствомъ, что скромныя пособія, раздаваемыя хлѣбомъ, одеждой, топливомъ не могутъ быть представлены въ видѣ выставки общественной благотворительности, что они расходятся по мелкимъ незамѣтнымъ ссудамъ и ускользаютъ отъ вниманія начальства и публики — этихъ двухъ авторитетовъ, расточающихъ награду и славу. По этой причинѣ этого рода благотворительность менѣе въ ходу чѣмъ другая, запирающая нищихъ въ великолѣпныхъ палатахъ и тратящая на содержаніе неимущаго болѣе, чѣмъ стоитъ содержаніе простолюдина въ его домашнемъ быту.

Но можно положительно признать, что она дѣйствительнѣе. **Выдача хлѣбнаго пайка** изъ сельскаго магазина, **нарядъ рабочихъ по круговой очереди** въ помощь при полевыхъ работахъ — вотъ главнѣйшія мѣры общественнаго призрѣнія въ сельскомъ нашемъ быту, и если этого рода пособія будутъ **узаконены съ точностію** и возложены на **обязательную повинность обществъ**, то ими достигнуто будетъ болѣе, чѣмъ постройкой богадѣлень во всѣхъ волостяхъ Россійской Имперіи. Исполнимость этихъ мѣръ разумѣется обусловливается тѣмъ, чтобы право на пользованіе этими мірскими пособіями было предоставлено только крайне нуждающимся, напримѣръ вдовамъ, сиротамъ, увѣчнымъ, не способнымъ къ работѣ. Они могутъ относиться только къ бѣдности, если позволено намъ такъ выразиться, хронической,

не временной и случайной, коей подвергаются цѣлыя селенія при неурожаѣ, падежѣ скота или пожарѣ. Въ этихъ бѣдственныхъ случаяхъ мѣстное, общественное и даже земское призрѣніе оказывается безсильно даже въ такой странѣ какъ Англія, гдѣ бюджетъ этого вѣдомства простирается на 50 милл. рублей въ годъ, и желать предотвращенія всѣхъ невзгодъ и золъ, постигающихъ родъ человѣческій, значитъ отказываться отъ возможнаго для достиженія несбыточнаго.

Въ сельскомъ быту бѣдность, нищета вкрадывается какъ то тише, но губительнѣе чѣмъ въ городскомъ. Отъ общихъ и внезапныхъ бѣдствій, какъ то пожаровъ или неурожаевъ населенія поправляются легче и скорѣе, чѣмъ отъ частныхъ хозяйственныхъ разстройствъ.

Вотъ живетъ въ полномъ довольствѣ и привольѣ крестьянская семья, положимъ, изъ 2 братьевъ съ женами и 6 малолѣтними дѣтьми. Вотъ одного брата сдали въ рекруты, другой волей Божьею помре. Наступила весна; поле не вспахано, яровымъ сѣвомъ бабы запоздали, траву продали на корню, въ парномъ полѣ насилу справились съ навозомъ. Вдовушки кланяются міру въ ноги, просятъ помощи, «пахоты, говорятъ, намъ никакъ не одолѣть». Міръ отказываетъ, «ступай-де къ начальству, коли оно прикажетъ, такъ и мы не прочь тебѣ помочь». Но и начальство не приказываетъ, потому что само не вѣдаетъ, кому приказать и на кого разложить просимую помощь. Вотъ и наступила осенняя стужа; пораспродали безтолковыя бабы коровушекъ и телокъ на прокормленіе сиротъ, заморили лошадокъ, задолжали въ магазинъ и нужда постучалась въ окно. Но до первой весны онѣ еще прокормятся хлѣбомъ, посѣяннымъ покойными хозяевами, и пока дѣти сыты и не ревутъ съ голода, дѣло обойдется; съ открытіемъ полевыхъ работъ наступаетъ и роковой моментъ.

Своевременными и дешевыми пособіями, ссудой хлѣба на посѣвъ, мірской помощью въ работѣ, эти 8 душъ могутъ быть спасены, въ противномъ случаѣ всѣ онѣ непосредственно впадаютъ въ разрядъ неимущихъ и на попеченіе общественнаго призрѣнія.

Изъ этого источника и вытекаетъ струей, еще пока незамѣтной, сельскій пролетаріятъ, зарождающійся въ Россіи, не смотря на полевой надѣлъ всѣхъ домохозяевъ, и если въ этомъ отношеніи не будутъ приняты мѣры понудительныя, обязательныя для обществъ и волостей, то эти сорныя травы вскорѣ заглушатъ общественныя нивы.

Эту часть призрѣнія мы называемъ мірскою или общественной въ тѣсномъ смыслѣ слова и полагаемъ, что оно должно состоять преимущественно изъ домашнихъ пособій, хлѣбомъ, работой, натурой.

Вторую часть мы назовемъ въ отличіе отъ первой земской, падаю-

щей на уѣздъ или губернію. Она должна служить только дополненіемъ мірскаго призрѣнія въ данныхъ и закономъ установленныхъ случаяхъ, а именно: a) для временнаго помѣщенія такихъ неимущихъ, которые не приписаны къ обществамъ и волостямъ губерніи, или скрываютъ свое мѣсто жительства; b) для пріема тѣхъ изъ нихъ, коихъ родственники и общества признаны несостоятельными; c) для пользованія и содержанія умалишенныхъ.

Земское призрѣніе должно быть устроено въ заведеніяхъ въ губернскихъ или уѣздныхъ городахъ. Оно имѣетъ предметомъ не пособія людямъ болѣе или менѣе нуждающимся, а призрѣніе такихъ безнадежныхъ и неизлѣчимыхъ больныхъ или нищихъ, **которые не имѣютъ другаго пріюта**. Чѣмъ строже будетъ опредѣлена обязанность родственниковъ и обществъ, тѣмъ легче будетъ задача земскаго призрѣнія, и на оборотъ. Найти средину, благоразумное распредѣленіе этихъ тягостей и уравненіе повинности — это дѣло многолѣтняго опыта, и этому дѣлу никакія общія указанія не могутъ помочь. Земскимъ учрежденіямъ должно быть предоставлено полное право регламентировать эту часть внутренняго управленія — **опредѣлять размѣръ домашнихъ, семейныхъ и мірскихъ пособій — ихъ послѣдовательность и постепенность — мѣру надзора сельскихъ начальствъ и земскихъ управъ** — и наконецъ кругъ дѣйствія земскаго призрѣнія т. е. **условія пріема въ заведенія центральныя**, устраиваемыя въ городахъ.

Мы видѣли, что въ Англіи до новѣйшихъ временъ вся повинность общественнаго призрѣнія лежала на погостахъ и что отъ неравномѣрнаго ея распредѣленія произошли такія вопіющія несоразмѣрности, что одинъ погостъ обложенъ былъ въ пользу бѣдныхъ 1%, а другой 70% съ доходности податныхъ имуществъ. Мы видѣли съ другой стороны во Франціи, что всѣ расходы и все завѣдываніе общественнымъ призрѣніемъ централизировано въ департаментахъ и обходится отъ этого несравненно дороже.

Это двѣ крайности, которыя нужно стараться избѣгнуть. Если мы не ошибаемся, новѣйшія понятія, выработанныя опытомъ европейскаго пролетаріята, заключаются въ слѣдующихъ главныхъ основаніяхъ:

Мелкія общества (въ Англіи parish, въ Пруссіи Gemeinde) оказались совершенно неспособными и несостоятельными къ призрѣнію неимущихъ, быстро возрастающихъ по мѣрѣ приращенія народонаселенія.

Еще менѣе способными оказываются правительственныя учрежденія, административные округа, и чѣмъ они крупнѣе (какъ напримѣръ фран-

цузскіе департаменты) тѣмъ затруднительнѣе дѣлаются пособія и дороже становится призрѣніе.

Поэтому въ Англіи и Пруссіи принято новое основаніе, это—слитіе нѣсколькихъ обществъ въ округа (unions, Armenverbände) по добровольному соглашенію мѣстныхъ обывателей и съ утвержденіемъ правительства.

Это сліяніе, независимое отъ оффиціальныхъ территоріальныхъ дѣленій, представляетъ ту выгоду, что дозволяетъ отдѣльнымъ обществамъ (или волостямъ) избирать центральный пунктъ для устройства заведеній для призрѣнія по своимъ мѣстнымъ соображеніямъ, не стѣсняемымъ произвольными границами волостей.

Въ Англіи эти unions имѣютъ въ средней сложности 27,000 жителей обоего пола, что соотвѣтствуетъ среднему населенію нашихъ полицейскихъ становъ, мировыхъ и посредническихъ участковъ.

Пособія на домахъ оказались вездѣ болѣе полезными, дѣйствительными, чѣмъ призрѣніе въ общихъ заведеніяхъ, и въ послѣднее время эта система общественнаго призрѣнія получила предпочтеніе передъ прежнимъ порядкомъ содержать неимущихъ въ богадѣльняхъ и больницахъ; въ Англіи out-door-relief, во Франціи secours à domicile составляютъ нынѣ главную статью расходовъ по этому вѣдомству; въ Англіи затрачивается (въ 1860 г.) на 847.490 неимущихъ, получающихъ пособія на домахъ, 2.862.753 ф. ст. Во Франціи въ 9,336 коммунахъ раздается домашнихъ пособій на 1.329,659 неимущихъ 17.381,257 франковъ (въ 1855 г.).

На повинности земства, графства въ Англіи, провинціи въ Пруссіи состоятъ только дома умалишенныхъ, такъ какъ пользованіе этихъ больныхъ требуетъ особыхъ техническихъ познаній и особаго устройства помѣщеній: всѣ прочіе предметы общественнаго призрѣнія завѣдываются обществами и общественными союзами—unions въ Англіи, Armenverbände въ Пруссіи, bureaux de bienfaisance во Франціи.

Изъ всѣхъ приведенныхъ свѣдѣній и фактовъ мы выводимъ слѣдующія заключенія, подраздѣляя ихъ на три главные предмета:

1) Право на призрѣніе.

2) Обязанность призрѣнія.

3) Способы призрѣнія.

I. Право на призрѣніе имѣютъ вопервыхъ тѣ лица, которыя, не владѣя имуществомъ, лишены вмѣстѣ съ тѣмъ и возможности зарабатывать себѣ пропитаніе и вовторыхъ тѣ семьи, которыя, хотя и надѣлены землей, но не имѣютъ средствъ ее обработать. Эти двѣ категоріи

должны быть указаны закономъ съ нѣкоторою опредѣлительностію. Право неимущихъ требовать пособій отъ обществъ, волостей или земства должно быть гарантировано положительными предписаніями и правомъ судебнаго иска. Сужденіе о неимуществѣ и неспособности къ работѣ, дающихъ право на общественное призрѣніе, можетъ быть предоставлено въ первой инстанціи міру, обществу или волости, но съ правомъ апеляціи высшему начальству или мировому судьѣ на приговоръ общественныхъ властей.

II. Обязанность давать призрѣніе лежитъ вопервыхъ на семьѣ и на родственникахъ — вовторыхъ на обществѣ или волости — и вътретьихъ на земствѣ.

Семейныя обязанности должны быть опредѣлены со всевозможною точностію и послѣдовательностію по степенямъ родства: нельзя допустить, чтобы сыновья выгоняли изъ дома престарѣлыхъ родителей, младшіе братья старшихъ, пасынки своихъ мачихъ и вотчиновъ и, подъ предлогомъ домашней распри, пускали ихъ по міру, взваливая на общество всю отвѣтственность и всѣ расходы прокормленія этихъ нищихъ.

Общество или волость принимаютъ на себя только ту часть заботъ о призрѣніи, которую отдѣльныя семьи и родственники не могутъ нести по собственной своей бѣдности; судьей между семействомъ и обществомъ по вопросу о томъ, кому слѣдуетъ призрѣвать неимущаго и какую часть расходовъ должны принять семья или общество, судьей въ этомъ наиважнѣйшемъ вопросѣ должно быть поставлено постороннее и безпристрастное лицо или учрежденіе, земская управа или мировой судья.

Участіе земства, то есть цѣлаго уѣзда или губерніи въ призрѣніи неимущихъ должно состоять въ пособіи такимъ лицамъ, которыя не приписаны къ мѣстнымъ обществамъ, или впадаютъ въ нищету внезапно при отлучкѣ съ мѣстъ своего постояннаго жительства, или по особому свойству недуга, какъ то при умопомѣшательствѣ, требуютъ лѣченія и ухода, неудобнаго въ сельскомъ быту.

Обязанности каждой изъ этихъ трехъ инстанцій общественнаго призрѣнія, семьи, общества, земства, должны быть установлены законодательнымъ порядкомъ съ правомъ иска неимущаго противъ той изъ нихъ, которая ему отказываетъ въ справедливомъ его требованіи о пособіи.

III. Способы призрѣнія, какъ мы выше сказали, раздѣляются на два рода: a) домашнія пособія, отпускаемыя на домъ нуждающимся натурой или деньгами, и b) содержаніе неимущихъ въ заведеніяхъ общественныхъ и казенныхъ на готовыхъ харчахъ и одеждѣ.

При выборѣ этихъ двухъ способовъ общественнаго призрѣнія мы

должны еще разъ повторить нѣкоторыя соображенія о сельскомъ бытѣ въ Россіи и о глубокомъ его различіи отъ общественнаго быта въ западной Европѣ.

Въ Англіи, Германіи и всей центральной Европѣ неимущество, пауперизмъ, зародилось вслѣдствіи обезземеленья крестьянъ, насильственнаго отобранія у нихъ усадебной осѣдлости и присоединенія крестьянскихъ дворовъ къ владѣнію вотчинниковъ. Мы описали въ XVII главѣ этого сочиненія ходъ такого переворота, получившаго по систематическому его проведенію даже особыя названія, Legung der Bauernhöfe, Abschlachten der Bauern, Sprengung der Dörfer, названія характеристическія, означающія высшее право частныхъ землевладѣльцевъ расторгать общинное землевладѣніе и присоединять упраздненныя крестьянскія усадьбы къ своимъ вотчинамъ въ видѣ особыхъ пустошей Hofkoppeln въ сѣверной Германіи, waste of the lord въ Англіи.

Хотя впослѣдствіи всѣ личныя права и были возвращены сельскимъ обывателямъ, но раззоренные ихъ дворы и упраздненныя усадьбы не были возстановлены и вся эта масса бобылей, кутниковъ, батраковъ, принуждена была жить въ городахъ и селахъ на частныхъ квартирахъ въ чужихъ домахъ, или на сдаточныхъ земляхъ.

Отъ этого въ европейскихъ обществахъ нищета всегда проявляется въ тотъ моментъ, когда по несостоятельности нанимателя или оброчника, домовладѣлецъ или землевладѣлецъ его выгоняетъ съ занимаемой имъ квартиры или полосы земли и лишая его крова и пріюта, бросаетъ, можно сказать, на попеченіе общественной или частной благотворительности.

Изъ этого послѣдовало, что главная забота европейскихъ правительствъ состояла въ томъ, чтобы обезпечить этимъ бездомнымъ бродягамъ временной пріютъ, укрыть ихъ отъ стужи и непогоды, и устройство богадѣлень, больницъ, страннопріимныхъ, рабочихъ домовъ оказалось первою настоятельною необходимостію.

Въ Россіи, какъ извѣстно, усадебная осѣдлость осталась за крестьянами и такимъ образомъ та часть общественнаго призрѣнія, которая имѣетъ въ виду обезпечить нищимъ кровъ и пріютъ, у насъ отпадаетъ: дворовъ и домовъ у насъ не только хватаетъ на все населеніе, но еще представляется большой излишекъ, по средней сложности приходится на каждыя 5 душъ обоего пола по одной избѣ. Значитъ въ Россіи дѣло общественнаго призрѣнія состоитъ не въ томъ, чтобы строить новыя помѣщенія для безпріютныхъ нищихъ, а въ томъ, чтобы опредѣлить право пользоваться общимъ семейнымъ кровомъ, право членовъ семей-

ства на призрѣніе въ родственномъ домѣ, обязанность родственниковъ принимать и содержать престарѣлыхъ, увѣчныхъ малолѣтнихъ.

Поэтому въ Россіи домашнія пособія должны служить главнымъ основаніемъ призрѣнія неимущихъ,—пособія на мѣстахъ жительства, въ селахъ и волостяхъ, а не въ городахъ уѣздныхъ или губернскихъ.

Къ сожалѣнію эта часть составляетъ самую слабую и смутную сторону нашего крестьянскаго управленія: подъ вліяніемъ рекрутской и другихъ повинностей, разлагаемыхъ по душамъ, въ сельскомъ сословіи установилось стремленіе уменьшать число душъ, приписанныхъ къ одной семьѣ, посредствомъ самовольныхъ раздѣловъ, и выгонять такимъ образомъ изъ общаго дома всѣхъ родственниковъ, неспособныхъ къ работѣ, трудъ коихъ не оплачиваетъ стоимости ихъ содержанія и повинностей, на нихъ причитающихся. Эти-то люди, выдѣленные, или лучше сказать, выброшенные изъ домовъ и семействъ, вдовы, сироты, старики, калѣки и составляютъ въ настоящее время первый, еще малозамѣтный, но въ будущемъ уже грозный зародышъ пролетаріята въ Россіи; они падаютъ непосредственно на попеченіе сельскихъ обществъ, между тѣмъ какъ ближайшіе родственники, отвергая всѣ семейныя узы, уклоняются отъ ихъ прокормленія. На эту темную сторону нашего крестьянскаго быта слѣдовало бы обратить вниманіе; порокъ этотъ нельзя признать неисправимымъ, хотя къ прискорбію и надо сказать, что онъ уже успѣлъ проникнуть глубоко въ народные нравы. Намъ нуженъ не столько уставъ общественнаго призрѣнія, сколько положительныя и твердыя правила семейнаго призрѣнія [3]).

Общественное призрѣніе, какъ намъ кажется, должно служить только дополненіемъ семейнаго: оно должно быть распредѣлено между обществомъ или волостью и уѣзднымъ земствомъ и можетъ состоять въ краткосрочныхъ ссудахъ натурой изъ хлѣбныхъ магазиновъ, по разрѣшенію волостнаго правленія, и въ деньгахъ изъ продовольственнаго капитала, по представленію уѣздныхъ управъ.

Участіе губернскаго земства въ общественномъ призрѣніи, по нашему мнѣнію, должно состоять только въ содержаніи домовъ умалишенныхъ и въ общемъ надзорѣ и контролѣ надъ волостями и уѣздными управами.

По нашему предположенію, какъ изъ этого видно, продовольственные запасы, хлѣбные и денежные, должны бы были утратить свое настоящее народное назначеніе и превратиться преимущественно въ средство для пособія неимущимъ. Это было бы радикальное преобразованіе, противъ

коего безъ сомнѣнія подастъ голосъ большая часть сельскихъ обществъ и многія земскія собранія. Время и опытъ укажутъ его необходимость; они уже указали въ послѣдніе годы 1867—1869 тщетность мѣръ, предпринимаемыхъ на счетъ скудныхъ средствъ обществъ и земства для предотвращенія всенародныхъ бѣдствій—неурожая и голода; но эта система народнаго продовольствія, то есть ровнаго раздѣла хлѣба и денегъ между всѣми обывателями по числу душъ, имѣетъ еще другое, болѣе вредное вліяніе на хозяйственный бытъ. Эти запасы, выдаваемые въ ссуду ежегодно по общей разверсткѣ, не по дѣйствительной нуждѣ, а по предполагаемой потребности, составляютъ, можно сказать, общественную премію въ пользу безпечности и нерадѣнія; пріучая земледѣльца расчитывать на мірскія пособія, внушая ему, что онъ имѣетъ какъ будто неотъемлемое право во всякомъ случаѣ, нуждается ли онъ въ продовольствіи или нѣтъ, получать свой пай изъ общаго складочнаго запаса, эта система явно потворствуетъ лѣни и распутству.

Рядомъ съ семьями, дѣйствительно изнывающими подъ бременемъ сиротства, неимущества, крайней нищеты, заводятся молодые и разгульные парни, пропивающіе на осеннихъ праздникахъ весь годовой урожай и весной ежегодно заявляющіе о своей нуждѣ и получающіе ссуды наравнѣ съ бѣднѣйшими нищими крестьянами. Въ крестьянскомъ быту эта язва, уже разорившая многія сельскія общества, называется міроѣдствомъ. Выраженіе это имѣетъ глубокій смыслъ:

Оно именно означаетъ право, предоставленное по обычаю и даже по закону нерадивымъ хозяевамъ прокармливаться на счетъ міра, засѣвать свои полосы изъ мірскаго магазина и проживать въ праздности и разгулѣ нѣсколько мѣсяцевъ въ году.

Главная задача общественнаго призрѣнія и продовольствія въ Россіи заключается въ томъ, чтобы установить твердыя и ясныя правила освидѣтельствованія нужды, неимущества, дающихъ право на пособія, и предоставить этимъ нуждающимся, если не исключительное, то по крайней мѣрѣ преимущественное право на полученіе ссудъ. Это опредѣленіе можетъ и должно быть главной заботой земскаго управленія; въ этихъ предѣлахъ призрѣніе и продовольствіе можетъ до извѣстной степени достигнуть своей цѣли, предотвратить или умѣрить развитіе неимущества и нищенства, и эту то скромную цѣль, а не предупрежденіе всенародныхъ бѣдствій и прокормленіе всего народа, нужно имѣть въ виду, если желать, чтобы какая либо польза была достигнута [4]).

Другая цѣль, которую мы себѣ предположили подъ пышнымъ именемъ

народнаго продовольствія и призрѣнія всѣхъ сословій несравненно гуманнѣе и либеральнѣе; но едва ли этотъ либерализмъ выдержитъ испытаніе дѣйствительныхъ народныхъ пользъ и нуждъ. Мы видимъ въ примѣрѣ Франціи, какъ суетны подобныя стремленія удовлетворить всѣмъ потребностямъ, излѣчить всѣ язвы, утишить всякое горе. Французская революція тоже провозгласила, что всѣ неимущіе (indigents) принимаются на призрѣніе государства, что имена ихъ, какъ пенсіонеровъ правительства, вписываются въ особые реэстры (Livres de la bienfaisance nationale), что для нищихъ во всѣхъ департаментахъ учреждаются страннопріимные дома (dépots de mendicité), что на путевые расходы имъ отпускаются поверстныя деньги (trois sous par lieux), наконецъ въ новѣйшее время попечительное французское правительство дошло до такой заботливости о народѣ, что префекты ведутъ списки всѣхъ нищихъ (liste des indigents) и на основаніи этихъ записей предоставляютъ имъ право на общественныя пособія.

Но окончательный итогъ этой всесторонней благотворительности сводится къ тому, что на 1 неимущаго приходится въ годъ всѣхъ этихъ пособій 3 р. 70 к.

Другой результатъ, который также достигнутъ вполнѣ во Франціи и угрожаетъ и Россіи, есть пагубное, растлѣвающее народный бытъ убѣжденіе, что правительство, государство обязано пещись о всѣхъ нуждахъ и устранять всякое, даже частное замѣшательство; въ странѣ, гдѣ всякому обывателю, платящему менѣе 6 франковъ налога, предоставлено право быть записаннымъ въ списокъ неимущихъ и гдѣ всякому префекту дана власть ассигновать пособія по своему усмотрѣнію, въ такой странѣ народъ долженъ былъ неминуемо, по логической послѣдовательности, дойти до вѣрованія, что то же правительство, та же администрація обязаны ему дать заработки (droit au travail) и что всякому обывателю, протягивающему руку, слѣдуетъ дать или работу, или даровое пособіе. Точно также и въ странѣ, гдѣ продовольственные запасы разлагаются по душамъ на все населеніе, хранятся отчасти въ земскихъ и правительственныхъ учрежденіяхъ и выдаются по разрѣшенію управъ и министровъ — народъ по той же силѣ логики долженъ придти къ умозаключенію, что такъ какъ на продовольствіе его отложено по 1 четверти озимаго, $\frac{1}{2}$ четверти яроваго хлѣба и по 96 копеекъ на душу, то онъ имѣетъ безспорное право прокармливаться извѣстное число мѣсяцевъ и недѣль на счетъ этихъ мірскихъ, губернскихъ и государственныхъ запасовъ и столько же мѣсяцевъ и дней не работать. Такимъ образомъ французскому праву на работу соотвѣтствуетъ въ Россіи право не работать, еще

болѣе пагубное для народнаго хозяйства, право тунеядства, праздности и разгула.

Выходъ изъ такаго положенія вещей мы старались указать въ этой главѣ. Онъ состоитъ въ двухъ главныхъ мѣропріятіяхъ, или вѣрнѣе сказать, въ цѣломъ рядѣ мѣръ, которыя могутъ быть сведены въ два разряда.

I. Призрѣніе и продовольствіе бѣдныхъ должно быть обусловлено дѣйствительной бѣдностію, не только нуждой, которая можетъ постигнуть временно и случайно всякаго обывателя, но и неспособностію къ работѣ.

Ложная мысль, что запасы хлѣбные и денежные принадлежатъ всѣмъ тѣмъ домохозяевамъ, которые хлѣбъ ссыпали, или деньги вносили, эта мысль, къ сожалѣнію, уже глубоко вкоренившаяся въ нашъ народный бытъ, должна быть, во что бы то ни стало, искоренена послѣдовательнымъ, систематическимъ преобразованіемъ уставовъ общественнаго призрѣнія и народнаго продовольствія. Для этого нужно отдѣлить изъ запасныхъ магазиновъ извѣстную пропорцію хлѣба и изъ капиталовъ общественнаго призрѣнія и народнаго продовольствія извѣстную сумму, которую предназначить исключительно на пособіе неимущимъ въ видѣ пайка или ссуды, — неимущество подвергнуть строгому освидѣтельствованію посредствомъ постороннихъ лицъ, не принадлежащихъ къ обществу, — опредѣлить постепенность призрѣнія между семьей, обществомъ и земствомъ, — дать неимущему право законнаго судебнаго иска о призрѣніи и продовольствіи и земскимъ учрежденіямъ — право понужденія и взысканія съ родственниковъ и обществъ, уклоняющихся отъ своихъ обязанностей.

Но совокупностію этихъ и всѣхъ подобныхъ мѣръ могутъ быть достигнуты только очень слабые результаты, и принимая ихъ, надо напередъ себѣ сказать, что ими можно только залѣчить отдѣльныя раны, а не отвратить повальную язву неимущества, свирѣпствующую въ низшихъ рабочихъ классахъ въ Европѣ и неминуемо угрожающую и намъ въ болѣе или менѣе отдаленной будущности.

Чѣмъ шире и по наружному виду либеральнѣе устраивается общественное призрѣніе и продовольствіе, тѣмъ менѣе достигаетъ оно своей цѣли, дѣйствительной помощи дѣйствительно нуждающимся, и многовѣковой опытъ другихъ народовъ указываетъ намъ, что ни частная благотворительность, собирающая во Франціи 100 милліоновъ франковъ, ни обязательныя повинности, простирающіяся въ Англіи на 6 м. ф. ст., не

покрываютъ возрастающихъ нуждъ бѣднаго класса, такъ что приращеніе нищенства идетъ всетаки быстрѣе приращенія народонаселенія и громадныхъ расходовъ, ассигнуемыхъ на призрѣніе.

II. Но опытъ тѣхъ же народовъ намъ указываетъ на другой новѣйшій фактъ высокаго значенія: это вольныя ассоціаціи самихъ рабочихъ между собой для основанія взаимнаго кредита и взаимнаго страхованія. Сколько можно судить по отчетамъ (хотя еще не полнымъ) послѣднихъ годовъ, эти рабочіе союзы начинаютъ преодолѣвать нищенство и процентъ неимущихъ упадаетъ по мѣрѣ возвышенія числа товариществъ и ихъ членовъ. Въ Россіи эти ассоціаціи уже издавна существуютъ съ тою разницей, что онѣ поземельныя и обязательныя, между тѣмъ какъ въ Европѣ, вслѣдствіе беззмелья низшихъ классовъ, онѣ личныя и вольныя. Это различіе составляетъ по мнѣнію однихъ существенное ихъ преимущество, по мнѣнію другихъ коренной ихъ порокъ.

Мы смѣемъ думать, что оба эти воззрѣнія нѣсколько односторонни: Обязательная связь нашего общиннаго землевладѣнія даетъ намъ безспорное преимущество для первоначальнаго введенія, для организаціи союзовъ, основанныхъ на взаимности и круговой порукѣ, такъ напримѣръ внезапное и повсемѣстное введеніе въ дѣйствіе земскаго страхованія, мѣры, оказавшейся въ высшей степени благодѣтельной, не могло бы никогда осуществиться съ такою легкостію и быстротой въ другихъ странахъ, гдѣ сельское населеніе разбито на подворные участки.

Но закрѣпленіе, обязательность не могутъ быть приняты въ основаніе прочнаго кредита и потому несомнѣнно, что по мѣрѣ развитія ассоціальнаго движенія, крѣпостная община будетъ постѣпенно распускать свои связи, исключать неблагонадежныхъ, распутныхъ членовъ, помогать взаимнымъ кредитомъ только тѣмъ общинникамъ, которые по трудолюбію окажутся достойными этого кредита.

Это будетъ правильный, разумный и вполнѣ свободный переходъ отъ обязательной общины къ вольной, отъ общественнаго призрѣнія и народнаго продовольствія къ взаимнымъ кредиту и страхованію.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Помѣщичьи крестьяне, какъ извѣстно, до изданія Положенія 19 февраля состояли на призрѣніи своихъ господъ. По ст. 179 п. 6. Общаго Положенія о крестьянахъ, повинность эта перенесена на общество и признается отнынѣ мірскою. «На крестьянскія общества возлагается обязательное отправленіе слѣдующихъ мірскихъ повинностей: п. 6. Призрѣніе дряхлыхъ, увѣчныхъ и престарѣлыхъ членовъ общества, не могущихъ трудомъ пріобрѣтать пропитаніе, у которыхъ нѣтъ родственниковъ или же у которыхъ родственники не въ состояніи содержать ихъ; призрѣніе круглыхъ сиротъ.»

Эти четыре строчки составляютъ весь Уставъ общественнаго призрѣнія для 20 милліоновъ крестьянъ. Основанія, изложенныя въ этой статьѣ, совершенно вѣрны: призрѣніе относится дѣйствительно только къ тѣмъ лицамъ, которыя не могутъ себя пропитывать собственнымъ трудомъ, не имѣютъ родственниковъ, или принадлежатъ къ бѣднымъ семьямъ, не имѣющимъ средствъ ихъ содержать. Но изъ этихъ 4 строчекъ сколько возникаетъ вопросовъ:

Если мірская повинность призрѣнія относится только къ членамъ общества, то спрашивается, какая помощь дается постороннимъ лицамъ, не приписаннымъ къ міру, если они внезапно заболѣваютъ и впадаютъ въ нищету? Кто опредѣляетъ способность трудомъ пріобрѣтать пропитаніе?

Что разумѣется подъ словомъ родственники? Наконецъ кто судитъ и рѣшаетъ вопросъ, въ состояніи ли родственники содержать неимущаго или нѣтъ?

Если всѣ эти сужденія и рѣшенія предоставляются тому же обществу, на которое возлагается и обязательная повинность мірскаго призрѣнія, то очевидно, что оберегая собственные свои интересы, оно будетъ принуждать къ работѣ или къ содержанію родственниковъ такихъ людей и такія семьи, которые обязанности этой исполнить не могутъ. Такъ дѣйствительно и оказывается: мірская повинность призрѣнія неимущихъ вовсе не существуетъ; она взвалена на родственниковъ, которые въ свою очередь отъ нея отпираются, и время проходитъ въ безвыходныхъ хожденіяхъ отъ волостныхъ старшинъ къ посредникамъ съ просьбами о призрѣніи вдовъ, сиротъ, больныхъ и дряхлыхъ.

Повторяемъ сказанное выше: Положеніе 19 февраля очень ясно установило главныя основанія мірскаго призрѣнія и послѣдовательность мѣръ, принимаемыхъ для бѣдныхъ: содержаніе у родственниковъ, пособія отъ міра. Послѣдующими узаконеніями надо опредѣлить точныя правила этой повинности.

[2]) Главное затрудненіе, которое представляется при организаціи общественной благотворительности, есть различіе притворной или порочной бѣдности отъ дѣйствительной нужды.

Въ Англіи, гдѣ вопросъ о бѣдныхъ всего болѣе разработанъ, неимущество, нищета первоначально свидѣтельствовалась собраніемъ прихожанъ (vestry), но впослѣдствіи, когда приходы съ приращеніемъ населенія сдѣлались многолюднѣе (мы видѣли, что нѣкоторые изъ нихъ считаютъ до 100,000 жителей), когда тѣсная связь сожительства и общихъ интересовъ ослабла, право этого освидѣтельствованія бѣдности по приговору приходскихъ обществъ оказалось недѣйствительнымъ и англійскіе законодатели долго отыскивали способы, признаки, по коимъ можно бы было, хотя приблизительно, распознавать дѣйствительную нищету, происходящую отъ неспособности къ работѣ. Это привело наконецъ къ системѣ, принятой въ настоящемъ Положеніи о бѣдныхъ Poor-law-amendment-act 1834 г. по коей установлено, что призрѣніе въ заведеніяхъ (in-door-relief) дается только людямъ, способнымъ къ работѣ, что при этомъ они должны исполнять разныя обязательныя работы и подвергаются строгому заключенію и вообще тюремной дисциплинѣ, все это съ тою цѣлію, чтобы испытать, дѣйствительно ли они терпятъ нужду или только уклоняются отъ личнаго труда. Поэтому рабочіе дома служатъ въ Англіи рабочимъ испытаніемъ — working house test, избавляющимъ мѣстныя собранія и начальства отъ труда свидѣтельствовать о бѣдности; они обставлены такими суровыми правилами, что только дѣйствительная и крайняя нужда можетъ заставить нищаго прибѣгнуть къ этому призрѣнію.

По той же системѣ, проведенной въ актѣ 1834 г., пособія всѣмъ неимущимъ, неспособнымъ къ работѣ, даются на домъ — out-door-relief, такъ что собственно содержаніе бѣдныхъ въ замкнутыхъ заведеніяхъ, богадѣльняхъ, рабочихъ домахъ есть исключительная мѣра, служащая скорѣе для устрашенія лѣнивыхъ и разгульныхъ людей, чѣмъ для призрѣнія бѣдныхъ.

Какъ мы выше сказали, эта система устрашенія такъ дѣйствительна, что число неимущихъ, содержащихся въ заведеніяхъ, относится къ числу бѣдныхъ, получающихъ домашнія пособія, какъ 1 къ 5 или 6.

Но эта необходимость крайняя и весьма печальная—лишать человѣка свободы, чтобы удостовѣриться въ его искренности, и подвергать его такимъ образомъ наказанію, чтобы узнать степень его нужды,—эта необходимость возродилась въ Англіи оттого собственно, что общинная связь между мѣстными жителями была совершенно разстроена крупнымъ землевладѣніемъ.

Этотъ фактъ, который мы всякій разъ считаемъ нужнымъ подмѣтить въ исторіи англійскихъ учрежденій, относится къ концу XVIII столѣтія.

Преобладаніе аристократическаго элемента въ это время было такъ сильно, что общественные союзы прежнихъ временъ совершенно ослабли, мѣстные обыватели потеряли всякую связь между собой и общественное призрѣніе, точно такъ какъ и всѣ другія мѣстныя отношенія, повинности и раскладки, превратилось въ прямые налоги, установляемые мировыми судьями.

(Gneist, Die Selbstv. in Eng. §§ 101, 105.)

---

[3]) Эта часть призрѣнія, которую мы называемъ **семейнымъ**, въ отличіе отъ общественнаго или земскаго, всего опредѣлительнѣе изложена въ прусскомъ законѣ 21 мая 1855 г. ст. 6. Если родственники неимущаго, а именно родители въ отношеніи дѣтей или дѣти въ отношеніи родителей, не исполняютъ обязанности ихъ призрѣнія и пропитанія, то по предложенію подлежащаго общества или приказа призрѣнія (Armenverband) ландратъ имѣетъ право понудить ихъ административнымъ порядкомъ къ выдачѣ нужныхъ пособій. Противъ такаго рѣшенія мѣстнаго начальства стороны имѣютъ право жаловаться и искать передъ судомъ— ст. 8. Рѣшенія начальства приводятся въ исполненіе немедленно и непосредственно и сохраняютъ свою силу, пока не будутъ отмѣнены судебнымъ порядкомъ—ст. 9. Если такая отмѣна послѣдуетъ, то стороны имѣютъ право требовать вознагражденія понесенныхъ убытковъ отъ того приказа, отъ котораго сдѣлано было предложеніе.

Если мужъ отказываетъ въ содержаніи женѣ, или отецъ и, въ случаѣ его смерти, мать малолѣтнимъ дѣтямъ моложе 14 лѣтъ, то какъ тотъ, такъ и другіе, если они признаются достаточнаго состоянія, могутъ быть подвергнуты заключенію въ рабочемъ домѣ (Arbeitsanstalt) на все время, пока неимущіе, къ ихъ семейству приписанные, потребуютъ общественнаго призрѣнія (so lange als das Bedürfniss der Armenpflege für die Angehörigen fortdauert). Правила эти, какъ объяснено въ докладѣ (Denkschrift der Regierung), имѣли въ виду обезпечить неимущему скорую и непосредственную помощь, и потому установленъ сокращенный порядокъ дѣлопроизводства, нѣсколько крутой (summarisch, какъ говорятъ нѣмцы); но въ подобныхъ разбирательствахъ дѣйствительно надо до извѣстной степени пожертвовать формальностію для ускоренія производства, ибо очевидно, что такіе иски и пререканія, происходящіе между бѣднѣйшими людьми, не выдерживаютъ никакихъ расходовъ и не терпятъ проволочекъ. Въ Россіи сельское и городское общество соотвѣтствуетъ прусскому Armenverband. Поэтому статьи эти могли бы у насъ быть переведены такъ: «если общество усматриваетъ, что родственники оставляютъ принадлежащихъ къ ихъ семьямъ лицъ безъ пропитанія, то оно можетъ просить о ихъ понужденіи мѣстную полицію и таковая обя-

зана или заставить ихъ принять неимущаго въ домъ, или же въ случаѣ неповиновенія, арестовать ихъ; присужденные такимъ образомъ могутъ обжаловать распоряженіе сельскаго общества у мироваго судьи и требовать отъ общества вознагражденія за убытки, если судья признаетъ искъ уважительнымъ.»

Само собой разумѣется, что этому карательному узаконенію должны предшествовать многія другія, которыхъ въ нашемъ сводѣ законовъ нѣтъ: какіе родственники подлежатъ обязательному призрѣнію? въ какой степени бѣдность самихъ родителей можетъ избавить ихъ отъ этой обязанности? Наконецъ, и этотъ вопросъ самый трудный, можетъ ли семейный раздѣлъ служить поводомъ къ увольненію родственниковъ отъ призрѣнія неимущихъ своей семьи?

(Franz, Das preussische Armenwesen. Ss. 89, 90, 95.)

---

*) Сельскіе запасные магазины. Наше предложеніе было бы ложно понято, еслибъ было истолковано въ томъ смыслѣ, что мы предполагали вовсе уничтожить раздачу хлѣба на продовольствіе и посѣвъ.

Въ каждомъ хозяйствѣ, частномъ и общинномъ, запасы особеннаго сѣмяннаго хлѣба необходимы.

Но точно такъ какъ въ частномъ имѣніи, такъ и въ сельскомъ обществѣ бережливое скопленіе и храненіе хлѣбныхъ и другихъ продуктовъ не могутъ быть сдѣланы обязательными, не могутъ быть предметомъ законоположеній и мѣропріятій, какъ не могутъ быть предписаны предусмотрительность, бережливость и другія добродѣтели семейнаго и общественнаго быта. Точно такъ какъ благоустройство частнаго землевладѣнія узнается по хозяйственнымъ запасамъ, такъ и благосостояніе общины много зависитъ отъ пополненія сельскаго магазина. Но надзоръ правительства или земства въ этомъ отношеніи безполезенъ и недѣйствителенъ. Порядокъ этой части сельскаго управленія вполнѣ зависитъ отъ самодѣятельности общинниковъ и выборныхъ людей и никакіе уставы, никакія ревизіи не приведутъ запасные магазины въ порядокъ въ тѣхъ селеніяхъ, гдѣ о томъ не заботятся сами домохозяева. Съ другой стороны казенная пропорція хлѣба (1 четверть ржи, 4 четверика овса) совершенно недостаточна для покрытія дѣйствительныхъ потребностей сельскаго населенія: въ лучшихъ волостяхъ сѣверной полосы крестьяне сами собой ввели обычай собирать осенью яровой хлѣбъ, нужный на посѣвъ, и раздавать его слѣдующей весной, считая на душу при полномъ надѣлѣ (отъ 5 – 6 десят.), по 2 четверти овса; но этотъ хлѣбъ, который они называютъ мірскимъ, въ отличіе отъ того, который собирается обязательно и называется казеннымъ, хлѣбъ этотъ, говоримъ, состоялъ

даже при прежнемъ крѣпостномъ управленіи въ полномъ распоряженіи міра; магазинъ служилъ только общимъ помѣщеніемъ для ссыпки этихъ сѣмянныхъ хлѣбовъ; міръ наблюдалъ только, чтобы ссыпка была ровная по числу полосъ, владѣемыхъ каждымъ домохозяиномъ, понуждалъ нерадивыхъ крестьянъ, и весной раздавалъ на посѣвъ почти всю пропорцію хлѣба, ссыпаннаго осенью; раздача эта производилась сама собой, по общей разверсткѣ, безъ всякаго разрѣшенія начальства, потому что запасы эти считались мірскою собственностію, принадлежностію общины, всѣхъ и каждаго домохозяина.

Эти порядки не были повсемѣстны; правительство и мѣстныя власти вовсе про нихъ и не вѣдали; они преимущественно укоренились въ тѣхъ оброчныхъ имѣніяхъ и казенныхъ волостяхъ сѣверной полосы, которыя по отдаленности административныхъ центровъ и по отсутствію помѣщичьей власти пріобрѣли наибольшую самостоятельность, и замѣчательно, что въ настоящее время, послѣ двухлѣтняго полнаго неурожая, въ тѣхъ селеніяхъ, гдѣ были подобные мірскіе запасы, они всетаки сохранились, между тѣмъ какъ, такъ называемый казенный хлѣбъ, весь розданъ и состоитъ въ недоимкѣ, отчасти безнадежной ко взысканію.

Это доказываетъ вопервыхъ, что община гораздо строже взыскиваетъ тѣ повинности, которыя подлежатъ ея домашней разверсткѣ и расправѣ, чѣмъ тѣ, которыя налагаются на нее извнѣ и контролируются внѣшними властями, и вовторыхъ, что дѣйствительное обезпеченіе не только продовольствія, но даже посѣвовъ (въ особенности яровыхъ) требовало бы гораздо большей пропорціи сѣмянъ, чѣмъ положено ихъ ссыпать, полагая въ полѣ по 1 десятинѣ на душу, не менѣе 2 и до 3 четвертей овса.

И такъ какъ подобныя значительныя ссыпки очевидно превышаютъ средства большей части крестьянъ и никоимъ образомъ не могутъ быть сдѣланы обязательными, то мы смѣемъ думать, что это предназначеніе запаснаго хлѣба на продовольствіе и посѣвъ слѣдуетъ вовсе отмѣнить и установить такое правило:

«Что узаконенная пропорція по 1 четверти озимаго и $^{1}/_{2}$ четверти яроваго назначается исключительно на ссуды отдѣльнымъ домохозяевамъ въ случаяхъ, закономъ опредѣленныхъ, и каждый разъ по особому приговору и особому акту освидѣтельствованія, и что весь излишній хлѣбъ сверхъ законной пропорціи остается въ полномъ распоряженіи мірскаго общества и расходуется по его усмотрѣнію.»

XXV.

О дорожномъ управлении въ Англіи, Франціи и Пруссіи. Различныя системы, принятыя для устройства путей сообщеній. Историческій ходъ этого устройства въ Англіи, Франціи и Германіи. Франція. Законъ о сельскихъ дорогахъ 21 мая 1836 г. (Loi des chemins vicinaux). Распредѣленіе дорогъ. Раскладка дорожной повинности. Право выкупа натуральной повинности. Урочное положеніе. Раскладка дорожной повинности и исполненіе работъ. Общій дорожный фондъ (Fond commun). Перечисленіе главныхъ статей расхода въ распоряженіе префектовъ и министра. Англія. Три предмета дорожнаго управленія: а) грунтовыя и проселочныя дороги, highways, cross-roads. b) Мосты, bridges. c) Заставныя дороги, turnpike-roads. — Сравненіе дорожной повинности въ Англіи и Франціи. Стоимость этой повинности. Пруссія. Дорожный уставъ, проэктированный въ 1820 г., по сіе время не изданъ. Неопредѣленность дорожной повинности въ Пруссіи. Государственныя дороги, общественныя и частныя.

Дорожная повинность у всѣхъ народовъ и во всѣ времена составляла одну изъ главныхъ общественныхъ тягостей и можно сказать, что цивилизаціи еще труднѣе пробить себѣ пути сообщеній черезъ дебри и тундры, чѣмъ преодолѣть нравственныя и умственныя препятствія невѣжества. Историческій ходъ устройства дорогъ есть вмѣстѣ и ходъ цивилизаціи; но уже въ самыхъ первоначальныхъ мѣропріятіяхъ разныхъ правительствъ по этому вѣдомству обнаруживается различіе ихъ направленій и народнаго духа. Точно такъ, какъ на континентѣ, во Франціи, Пруссіи, Россіи всѣ власти стремятся къ единству, къ централизаціи, такъ и дороги проводятся къ столицамъ, крѣпостямъ и главнымъ пунктамъ государственнаго управленія. Въ Англіи и Соединенныхъ штатахъ на оборотъ сообщенія устраиваются безъ всякаго общаго плана, въ виду мѣстныхъ пользъ самихъ жителей по собственнымъ ихъ соображеніямъ; ни какой сѣти ни грунтовыхъ, ни шоссированныхъ, ни желѣзныхъ дорогъ не сочиняется; дороги строятся и содержатся частными средствами отдѣльныхъ компаній и сельскихъ или городскихъ обществъ.

Отъ этого и дорожная повинность приняла въ континентальной Европѣ совершенно другой видъ, чѣмъ въ Англо-Саксонскихъ государ-

ствахъ. Предполагая, что всякій главный трактъ, route royale устраивается для общей государственной пользы, правительства централизованныхъ странъ притянули къ содержанію ихъ всѣхъ податныхъ обывателей, оставивъ только побочныя, сельскія дороги на иждивеніи обществъ. Напротивъ въ Англіи и Америкѣ всѣ дороги сведены въ одинъ разрядъ мѣстныхъ, земскихъ сообщеній — highways, и тѣ изъ нихъ, на которыхъ движеніе особенно сильно, отдаются на откупъ частнымъ компаніямъ съ обязанностію устроить на нихъ насыпь, шоссе и получать за то въ свою пользу плату за проѣздъ. Другое и самое важное послѣдствіе этихъ различныхъ взглядовъ на значеніе дорожныхъ повинностей было то, что въ Англіи повинность пала на тѣхъ мѣстныхъ жителей, которые дорогами пользовались, то есть владѣльцевъ земли и хозяевъ, имѣющихъ свою упряжь, между тѣмъ какъ въ другихъ странахъ она возложена была, подобно всѣмъ прочимъ казеннымъ налогамъ, на сословія такъ называемыя податныя, т. е. на низшій классъ, менѣе всѣхъ другихъ нуждающійся и пользующійся искуственными путями сообщенія.

Историческій ходъ устройства дорожной повинности представляется въ Англіи и Франціи въ особенно рѣзко противоположныхъ чертахъ.

Во Франціи до временъ Людовика XIV дороги чинились случайно по мѣрѣ надобности и проѣзда; повинности дорожной не существовало. Она возникла въ XVII столѣтіи, одновременно съ первыми и блестящими опытами государственнаго устроенія, прославившими царствованіе великаго короля, и съ самаго начала приняла двойной видъ: a) общее содержаніе дорогъ и мостовъ было отнесено на натуральную повинность крестьянъ подъ именемъ corvées; b) дополнительные денежные сборы на дороги были приписаны къ числу tailles, поголовныхъ податей. Отъ тѣхъ и другихъ крупные землевладѣльцы были уволены. Работы происходили по подрядамъ интендантовъ (intendants) и подъ надзоромъ полиціи.

Порядокъ этотъ такъ полюбился французскимъ администраторамъ и дворянамъ, что въ 1737 г. былъ введенъ оффиціально во всемъ государствѣ и интенданты вооружены особою властію арестовать или ставить экзекуціи въ случаѣ неисправнаго исполненія дорожныхъ работъ. — Принявъ однажды эту удобную систему устройства путей сообщенія, не требующую ни финансовыхъ расчетовъ, ни глубокихъ соображеній, правительство спѣшило воспользоваться услугами безгласнаго крестьянскаго сословія и въ нѣкоторыхъ провинціяхъ во второй половинѣ XVIII столѣтія (а именно въ бѣднѣйшихъ, гдѣ при рѣдкости населенія содержаніе

дорогъ обходилось дороже) натуральныя дорожныя повинности достигли по примѣрной оцѣнкѣ парламентовъ въ Берри и въ Нормандіи громадной для того времени цифры до 700,000 фр. въ каждой провинціи.

Пользуясь этимъ дешевымъ способомъ, обязательной работой крестьянъ, французское правительство не жалѣло издержекъ, не стѣснялось пространствомъ. Главнымъ трактамъ — routes royales (о другихъ торговыхъ и сельскихъ сообщеніяхъ никто и не помышлялъ) дано было ширины на полотно 60 футовъ, на канавы 12, на посадку деревьевъ 12, итого 12 саженей.

Turgot замѣчалъ, что подобные размѣры дорогъ нужны только въ предмѣстьяхъ большихъ городовъ, что по всей прочей Франціи они отнимаютъ безъ всякой нужды производительныя почвы у земледѣлія, что содержаніе ихъ стоитъ народу дорого, и тогда же вычислялъ, что въ средней сложности французскій крестьянинъ работаетъ на дорогахъ 15 дней въ году. Знаменитый туристъ Arthur Joung описывалъ тотъ же предметъ съ англійскимъ юморомъ. «На французскихъ дорогахъ едва третья часть дорожнаго полотна служитъ для проѣзда; остальныя двѣ трети заросли травой; на разстояніи 12 льё (48 верстъ) я встрѣтилъ одинъ экипажъ, съ полдюжины телѣгъ и бабу верхомъ на ослѣ; прочіе пассажиры — пѣшеходы шли босикомъ, утѣшаясь безъ сомнѣнія тѣмъ, что босыми ногами топчутъ великолѣпное шоссе; оно проложено въ ширину 50 pieds (8 сажень), но съ обѣихъ сторонъ еще столько же пространства разрыто и опустошено для насыпки дорожнаго полотна!!»

Токвиль приводитъ фактъ, еще болѣе замѣчательный, что въ перепискѣ нѣкоторыхъ intendants онъ нашелъ строжайшіе приказы, запрещающіе употреблять крестьянъ на починку сельскихъ дорогъ, потому что они этимъ отвлекаются отъ исправленія большихъ трактовъ, les chemins du roi.

Въ 1776 г. былъ сдѣланъ наконецъ опытъ переложенія дорожной повинности на деньги при томъ же условіи исключительнаго обложенія крестьянскаго сословія.

Опытъ этотъ однако, повидимому, не удался. 1789 годъ былъ недалеко. Приближалась другая, болѣе радикальная развязка.

Когда кровавымъ почеркомъ революціи всѣ эти corvées и tailles были сразу отмѣнены, содержаніе дорогъ, несмотря на усилія правительства, регламентировавшаго эту повинность законами 6 октября 1791 г. и 28 іюля 1826 г., долгое время оставалось въ неудовлетворительномъ положеніи; общее революціонное смятеніе, при недостаткѣ общественныхъ

учрежденій для мѣстнаго управленія, долго препятствовало устроенію хорошихъ дорогъ и всѣ пути кромѣ routes royales приходили въ полный упадокъ.

Законъ 21 мая 1836 г. Loi des chemins vicinaux вызвалъ наконецъ Францію изъ этого печальнаго застоя и учредилъ новый строгій порядокъ устройства и содержанія сельскихъ дорогъ, — порядокъ, отличающійся, какъ и всѣ административныя учрежденія во Франціи, съ одной стороны полной, отчетливой, доходящей до мельчайшихъ подробностей регламентаціей, съ другой стороны неограниченною властію административныхъ начальствъ.

Законъ этотъ однако былъ первый сознательный шагъ французской администраціи къ удовлетворенію дѣйствительныхъ народныхъ, не государственныхъ пользъ и нуждъ; но до 1836 г. вся дорожная повинность обращалась исключительно на устройство главныхъ трактовъ; правительства, смѣнявшіяся во Франціи, не измѣняли ничего въ системѣ управленія дорогъ кромѣ ихъ названія, routes royales, impériales, nationales; на эти государственные пути обращено было все вниманіе, сообщеніе Парижа съ провинціями было главною заботою, всѣ прочія дороги считались проселками и чинились какъ нибудь и кѣмъ нибудь. Администрація, какъ мы видѣли, даже сильно заботилась о томъ, чтобы обыватели не прилагали излишнихъ стараній къ устройству сельскихъ дорогъ и не отвлекались черезъ это отъ работъ на главныхъ трактахъ.

Въ Англіи устройство дорожной повинности началось раньше, чѣмъ во Франціи, въ XVI столѣтіи; но уже и прежде въ самыя первыя времена гражданскаго устроенія усвоились нѣкоторые обычаи самоуправленія; постройка новыхъ путей сообщенія предписывалась королевской властію и поручалась шерифу, но не иначе, какъ по совѣщанію съ мѣстными обывателями, созываемыми въ sheriffs-tourn или court-leet.

Въ этихъ сходкахъ выработались главныя основанія дорожнаго управленія: a) отдѣленіе дорожнаго полотна отъ мостовъ; первое, то есть собственно натуральныя земляныя работы и подвозъ матеріала приняты на содержаніе мѣстныхъ обществъ, hundred, tithing, впослѣдствіи parish, приходовъ; мосты отнесены на денежный сборъ графствъ, то есть на земскую повинность; b) установлены порядки судебнаго преслѣдованія по нарушеніямъ и упущеніямъ: должностныя лица вносятъ обвинительный актъ по нарушеніямъ дорожной повинности въ судъ королевской скамьи и эта процедура носитъ особое названіе presentment. Частныя лица могутъ преслѣдовать мѣстныя общества за неисправность путей

сообщеній передъ мировыми съѣздами и этотъ искъ называется indictment — наконецъ правительство, казна въ случаѣ важныхъ проступковъ преслѣдуютъ виновныхъ передъ судомъ уголовнымъ порядкомъ (ex officio, criminal information).

Такимъ образомъ порядокъ содержанія дорогъ и подсудность дорожныхъ проступковъ опредѣлились въ Англіи сами собой, народнымъ обычаемъ, прежде чѣмъ законадательство приняло ихъ къ свѣдѣнію. Въ XVI столѣтіи появились первые законадательные акты о дорожномъ управленіи Statute of bridges Гейнриха VIII и актъ of surveyor of highways королевы Маріи. Ими установленъ порядокъ раскладки дорожныхъ повинностей. Она исправлялась натурой и разлагалась на всѣхъ домохозяевъ (householder) по двумъ нормамъ, соотвѣтствующимъ одна другой: по землѣ, считая 100 акровъ (37 дес.) единицей обложенія, — или по числу рабочаго и упряжнаго скота, считая 2 лошади и 3 вола равными 100 акрамъ. — Средній классъ домохозяевъ съ доходомъ менѣе 40 шиллинговъ (13 р.) ставилъ вмѣсто конныхъ пѣшихъ рабочихъ. — Бѣднѣйшіе обыватели, cottager and labourer, если они состояли въ услуженіи, вовсе увольнялись отъ повинности.

Смотрители дорогъ, surveyors избирались мѣстными собраніями. Этимъ же собраніямъ или сходкамъ предоставлено право преслѣдовать всякія нарушенія дорожнаго устава.

Въ этомъ положеніи сохранилось дорожное управленіе до XVIII столѣтія; оно было чисто народное, выборное и общественное. Вліяніе аристократическаго элемента, о коемъ мы уже нѣсколько разъ упоминали, какъ объ явленіи, исказившемъ самоуправленіе въ Англіи, дало себя почувствовать и въ дорожномъ вѣдомствѣ, но не ранѣе какъ въ прошломъ столѣтіи.

Выборъ смотрителей былъ перенесенъ съ собраній на мировые съѣзды. Надзоръ за дорогами и преслѣдованіе нарушеній порученъ мировымъ судьямъ. Актомъ 1773 г. узаконено, что вся дорожная часть подвѣдомственна мировому институту. Смотрители назначаются изъ домохозяевъ съ имущественнымъ ценсомъ не менѣе 30 фун. ст. (210 руб.) годоваго дохода.

Въ то же время начинается и переводъ натуральной повинности въ денежный сборъ. Уже при Карлѣ II (1660—1685 г.) допущено, что въ случаѣ неисправнаго содержанія дорогъ натурой, мировые съѣзды (quarter-sessions) могутъ вводить денежный сборъ, придерживаясь раскладкѣ налога для бѣдныхъ. Уставомъ 1773 г. введенъ дорожный сборъ въ видѣ выкупа отъ рабочей повинности; далѣе предоставлено мировымъ съѣздамъ

устанавливать по усмотрѣнію надобности и прямую подать, съ тѣмъ только ограниченіемъ, чтобы она не превышала $2\frac{1}{2}$ процентовъ съ доходности имуществъ; норма эта была впослѣдствіи возвышена до $3\frac{1}{2}$ процентовъ и при Георгѣ III до $8\frac{3}{4}$.

Впрочемъ прежняя натуральная повинность (Statute duty) еще сохраняла свою силу; денежный сборъ составлялъ только дополнительный налогъ и еще въ 1814 году пропорція между ними была слѣдующая: Натуральная повинность по примѣрной оцѣнкѣ равнялась суммѣ . . . . 551,241 фун. ст.

Выкупной сборъ	287,059	»
Дорожный денежный сборъ	621,504	»
Итого	1.459,804	фун. ст.
или	10.218,628	рублей.

По тогдашнему населенію Англіи и Валлиса 10.470,000 (въ 1810 году) это состовляетъ около 1 р. на жителя или 2 р. на ревизскую душу.

Третій, современный періодъ англійскаго законодательства по дорожной части, періодъ реакціи противъ землевладѣльческаго полновластія открывается съ изданіемъ устава 1836 г.

Прежде чѣмъ перейти къ описанію современныхъ узаконеній, мы должны еще бросить взглядъ на германскую организацію, представляющую по всѣмъ вѣдомствамъ нѣчто среднее между административнымъ самовластіемъ Франціи и общественнымъ самоуправленіемъ Англіи. Такъ и по дорожной повинности мы находимъ, что въ основаніе ея устройства приняты, какъ и въ Англіи, мѣстные обычаи, но съ тою существенною разницею, что они не были облечены въ законную форму, не были опредѣлены и приведены въ извѣстность и такъ и вошли въ сводъ законовъ (Allgemeines Landrecht) подъ именемъ die bestehenden Verträge, Gewohnheiten, Observanzen, безъ всякаго точнѣйшаго указанія, въ чемъ состоятъ эти Gewohnheiten и Observanzen. Подсудность дорожныхъ нарушеній, столь опредѣлительно указанная въ древнѣйшихъ англійскихъ законахъ, въ прусскихъ вовсе не упомянута; дорожный уставъ, обѣщанный въ 1821 г. подъ именемъ Allgemeine Wege-Ordnung до сихъ поръ не изданъ и вся эта часть понынѣ управляется на основаніи разныхъ инвентарій, грамотъ, никому неизвѣстныхъ и произвольно толкуемыхъ съ одной стороны сельскими обществами, съ другой вотчинниками и администраціей.

Франція и Англія.

Іюльская революція 1830 года имѣла непосредственное вліяніе на ройство дорожной повинности не только во Франціи, но и въ Англіи очти одновременно изданы были въ обѣихъ странахъ новые уставы, ожившіе основанія настоящему управленію сухопутныхъ сообщеній. des chemins vicinaux du 21 mai 1836 и act of consolidate andamend laws relating to highways 26 марта 1836 г.

Изучая эти два законоположенія, изданныя въ разстояніи двухъ яцевъ, можно увидѣть, какая неизмѣримая бездна раздѣляетъ въ іальномъ и правительственномъ отношеніи два государства, межую-ся узкимъ проливомъ и стоящія во главѣ всемірной цивилизаціи.

Французскій законъ 1836 г. тѣмъ замѣчателенъ, что былъ первый два ли не единственный опытъ серьезной децентрализаціи во Франціи: рвые было обращено вниманіе на дѣйствительно народныя, хозяйст-ныя нужды населенія и приложены усилія къ устройству сообщеній телей, не чиновниковъ, войска и казенныхъ курьеровъ, а простаго ода, сельскихъ обывателей.

До 1836 г. всѣ дороги раздѣлялись на двѣ категоріи, установленныя ретомъ 22 декабря 1811 г. routes impériales, routes départementales. эльскихъ дорогахъ не упоминалось. По закону 1836 г. chemins vici-х вошли въ составъ общаго дорожнаго управленія, которое нынѣ под-дѣляется на слѣдующіе разряды: ROUTES ROYALES или IMPÉRIALES, эржимыя на государственный счетъ — ROUTES DÉPARTEMEN-LES, отнесенныя на повинность отдѣльныхъ департаментовъ — CHE-IS VICINAUX, составляющія предметъ мѣстнаго управленія комунъ. нашему предмету земскаго самоуправленія относится только послѣд-категорія, потому что routes départementales хотя, по видимому, и твѣтствуютъ нашимъ губернскимъ дорогамъ, чинимымъ отъ земства, во Франціи вовсе изъяты изъ круга вѣдомства мѣстныхъ властей и ѣдываются вполнѣ администраціей.

Сельскія дороги подраздѣляются на два разряда: CHEMINS VICI-UX ORDINAIRES и CHEMINS DE GRANDE COMMUNICATION. вное ихъ различіе состоитъ въ томъ, что первыя содержатся исклю-ельно мѣстными общинами (communes) подъ надзоромъ меровъ—вто-і же получаютъ нѣкоторыя субсидіи изъ общихъ суммъ департамен-ъ и завѣдываются префектами [1]).

Кромѣ этихъ двухъ оффиціальныхъ разрядовъ есть еще третій— EMINS RURAUX, составляющія частное владѣніе отдѣльныхъ соб-

ственниковъ и лежащія на ихъ повинности, но духъ административнаго вмѣшательства проникъ такъ глубоко въ нравы Франціи, что эти частныя, проселочныя дороги притянуты были къ надзору начальства не по закону, а по распоряженію министра, и инструкціей 16 ноября 1839 г. установлено, что префекты составляютъ по своему усмотрѣнію списокъ таковыхъ проселковъ, и что эти списки имѣютъ обязательную силу для общинъ (font titre pour la commune).

Собственно по закону сельскія дороги раздѣляются, какъ выше сказано, на два разряда и подлежатъ слѣдующимъ правиламъ:

Распредѣленіе дорогъ (reconnaissance) дѣлается префектомъ, причемъ процедура различна по главнымъ и простымъ трактамъ. По послѣднимъ (chemins ordinaires) меръ составляетъ по каждой commune росписаніе всѣхъ дорогъ, которыя по его сужденію должны быть отнесены къ разряду сельскихъ; такое росписаніе объявляется во всеобщее свѣдѣніе — и на подачу замѣчаній и отзывовъ дается обывателямъ мѣсячный срокъ. Затѣмъ проектъ мера представляется муниципальному совѣту, которому предоставлено только право дать свое мнѣніе (donner son avis) о предложенномъ росписаніи. Наконецъ все это дѣло представляется по командѣ отъ мера къ субъ-префекту, отъ субъ-префекта къ префекту и въ этой послѣдней инстанціи рѣшается окончательно (arreté du préfet).— Ко второму разряду (chemins de grande communication) дороги относятся по предложенію префекта и постановленію генеральнаго совѣта. Содержаніе ихъ распредѣляется на всѣ комуны департамента, натурой или денежнымъ сборомъ, причемъ установлено, чтобы изъ числа всѣхъ рабочихъ дней или денежныхъ повинностей, наложенныхъ на жителей, не болѣе $\frac{2}{3}$ ассигновалось на большіе тракты. Недостающая затѣмъ сумма ссужается въ видѣ пособія изъ общественныхъ сборовъ департамента, которые взыскиваются такимъ же порядкомъ, какъ и комунальные, добавочными процентами къ прямымъ налогамъ (centimes additionelles) до извѣстной нормы (maximum), опредѣляемой ежегодно законодательнымъ собраніемъ.

Раскладка дорожной повинности производится или натурой не болѣе 3 рабочихъ дней въ году, или добавочнымъ налогомъ, прилагаемымъ къ прямымъ казеннымъ податямъ въ размѣрѣ не болѣе 5 сантимовъ на 1 франкъ податнаго оклада [2]).

Муниципальный совѣтъ можетъ избрать тотъ или другой способъ обложенія или оба совокупно. Если комуна не сдѣлала распоряженій къ исполненію повинности или не произвела работы своевременно, то

префектъ приступаетъ непосредственно къ исполненію, облагая обывателей самъ отъ себя высшимъ рѣзмѣромъ повинности (art. 2 5).

Натуральной повинности (prestation en nature) подлежитъ a) всякій обыватель, какимъ бы промысломъ онъ ни занимался, женатъ ли онъ или холостъ, если только онъ записанъ въ окладномъ спискѣ прямыхъ податей (aux rôles des contributions directes); b) всякій обыватель, соединяющій въ себѣ вышеозначенныя условія и притомъ имѣющій семью и хозяйство въ качествѣ владѣльца, управляющаго или частнаго поселенца (propriétaire, régisseur ou colon partiaire). Въ такомъ случаѣ онъ справляетъ натуральную повинность вопервыхъ лично за себя, вовторыхъ за всякаго члена своей семьи или служителя и вътретьихъ за всякую телѣгу или повозку и за каждую голову рабочаго, упряжнаго или верховаго скота; c) если, упомянутое въ пунктѣ b, лицо не проживаетъ въ комунѣ, то оно лично отъ повинности освобождается, но исправляетъ ее за всѣ лица и предметы, принадлежащія къ его семейству или хозяйству (art. 3. et instruction du 24 juin 1836).

Право выкупа (faculté de rachat) натуральной повинности предоставляется всякому обывателю по его усмотрѣнію; оцѣнка дорожныхъ работъ устанавливается поденно генеральнымъ совѣтомъ (conseil général) по предложенію окружнаго совѣта (conseil d'arrondissement) и каждому податному лицу предоставляется по его желанію исполнять повинность натурой или вносить выкупную сумму.

Урочное положеніе (conversion en tâches) установляется въ замѣнъ поденныхъ работъ по распоряженію муниципальнаго совѣта (art. 4).

Списокъ лицъ подлежащихъ дорожной повинности (état-matrice des prestataires) составляется коммиссіей подъ предсѣдательствомъ мера, предъявляется податнымъ обывателямъ, затѣмъ представляется субъ-префекту и отъ него вносится на утвержденіе префекта.

Объявленіе раскладокъ (publication des rôles). По утвержденіи общаго списка дорожной раскладки составляются особыя вѣдомости, въ коихъ означаются противъ имени каждаго обывателя число рабочихъ дней, на него наложенныхъ, оцѣнку ихъ на деньги и предлагается заявить, какой способъ исправленія повинности, денежный или натуральный, избираетъ податное лицо. Вѣдомости эти доставляются каждому обывателю на домъ полевыми сторожами (gardes champêtres); если въ теченіи мѣсяца не послѣдовало отвѣта, то дорожный сборъ взимается деньгами.

Исполненіе работъ (exécution des travaux). За двѣ недѣли до срока, установленнаго для производства дорожныхъ исправленій, меръ долженъ осмотрѣть лично или чрезъ уполномоченнаго всѣ сельскія дороги своей комуны и составить смѣту требуемыхъ работъ и денежныхъ расходовъ. Въ послѣдніе два воскресные дня, передъ открытіемъ работъ объявленіе и нарядъ мера выставляются въ церкви во время богослуженія и затѣмъ предъявляются каждому обывателю съ обозначеніемъ мѣста и времени, куда ему слѣдуетъ явиться.

Таковы главныя правила, узаконенныя въ 1836 г. и нынѣ дѣйствующія безъ измѣненія. Общій ихъ механизмъ можетъ быть сведенъ въ слѣдующія черты: [3])

Распредѣленіе дорогъ дѣлается администраціей; мѣстныя собранія подаютъ мнѣнія, но таковыя не обязательны для начальства. Раскладка дорожной повинности производится по кадастровому окладу казенныхъ податей, пропорціонально прочимъ прямымъ налогамъ. Обывателямъ предоставляется выборъ между натуральной повинностью и денежной и между работой поденной или урочной. Самостоятельныя дѣйствія общинныхъ совѣтовъ (conseil municipal) тѣмъ и ограничиваются, что они заявляютъ о желаніи комуны принять тотъ или другой способъ и установляютъ цѣны, замѣняющія работу деньгами и поденный трудъ урочнымъ.

Порядокъ содержанія дорогъ во Франціи очень сложный и различенъ по вышеупомянутымъ разрядамъ: routes impériales содержатся государственнымъ сборомъ, вносимымъ въ общій бюджетъ, routes départementales—губернскимъ сборомъ, смѣты коихъ разсматриваются генеральнымъ совѣтомъ и утверждаются префектомъ. Для облегченія и уравненія тягостей между департаментами учрежденъ общій капиталъ (fond commun), изъ коего ассигнуются пособія тѣмъ департаментамъ, которые особенно обременены дорожною повинностію.

Это учрежденіе fond commun, хотя съ перваго взгляда и кажется совершенно цѣлесообразнымъ, оказалось однако на практикѣ крайне неудобнымъ и возбуждаетъ справедливыя возраженія французскихъ публицистовъ. Такъ какъ у насъ въ Россіи этотъ вопросъ объ уравненіи повинностей стоитъ на очереди и сильно волнуетъ страсти многихъ нашихъ земскихъ дѣятелей, то мы сочли не безполезнымъ войти въ ближайшее разсмотрѣніе французскихъ узаконеній по этому предмету; въ Россіи тотъ же самый принципъ принятъ для народнаго продовольствія, капиталы коего раздѣляются на губернскіе и общій государственный, состоящій въ распоряженіи министра внутреннихъ дѣлъ.

Неуравнительность дорожной повинности во Франціи обнаружилась

слѣдствіе излишняго и произвольнаго ихъ подраздѣленія на разряды; акъ какъ на самомъ дѣлѣ главные тракты ничѣмъ не отличаются отъ губернскихъ, то отнесеніе ихъ въ тотъ или другой разрядъ должно было еминуемо нарушить равновѣсіе повинностей. Всѣхъ routes royales счиается во Франціи 212 на протяженіи 36,150 километровъ (33,000 ерстъ), они распредѣлены такъ неравномѣрно, что на одни департаменты риходится 6,000 километровъ, на другіе 1,550; стоимость ихъ содеранія еще болѣе различна: на 1 метръ (1,4 аршина) погонной мѣры риходится ежегодныхъ расходовъ отъ 25 сантимовъ до 1 франка, въ епартаментахъ Bouches du Rhône 1¼ фр., Seine 2 фр. 88 сант. Такая же еуравнительность оказывается и по второму разряду губернскихъ дорогъ outes départementales): ихъ считается во многихъ департаментахъ по 00 и болѣе километровъ, въ Indre et Loire 1,215; въ другихъ около 00—200, въ одномъ даже 71.

Эти то данныя поразили французскихъ законодателей, стремящихся о духу самой націи не столько къ свободѣ, сколько къ равенству, и акъ какъ департаменты наиболѣе обремененные были именно центральые—Парижъ, Ліонъ, высылавшіе наиболѣе голосистыхъ представителей, о этотъ арифметическій расчетъ протяженія дорогъ и стоимости ихъ одержанія и былъ принятъ въ основаніе для распредѣленія субсидій изъ ond commun.

Не трудно себѣ вообразить что изъ этого вышло: такъ какъ всѣ убернскіе расходы податной системы Франціи подлежатъ извѣстной нормѣ, о нѣкоторые департаменты, именно богатѣйшіе, поспѣшили устроить овыя дороги или возвысить расходы на содержаніе и улучшеніе губерникихъ трактовъ до этой нормальной суммы и затѣмъ обратились къ fond ommun, указывая, на основаніи закона, что они исчерпали всѣ ресурсы ѣстныхъ сборовъ, предоставленные департаментамъ.

Верховнымъ судьей надъ этимъ распредѣленіемъ пособій было праительство и оно, не имѣя никакихъ данныхъ для опроверженія таковыхъ омогательствъ и желая съ другой стороны задобрить тѣ мѣстности, ткуда возникаютъ французскія революціи, не могло или не смѣло откаать въ субсидіи этимъ могущественнымъ средоточіямъ общественнаго нѣнія.

Въ 1850 году всего общаго капитала было 13.667,500 франк., изъ ихъ 1.980,000 отпускалось Сенскому департаменту, то есть $\frac{1}{6}$ всего онда, собраннаго съ Франціи, шла на пособія одного департамента, $\frac{1}{86}$ сей государственной территоріи.

Въ 1859 г. протяженіе дорогъ, получающихъ субсидіи изъ общаго

фонда, было во всей Франціи около 30,000 километровъ; изъ этого числа на центральные департаменты приходилось по 800—1,000 километровъ (Seine et Marne 1,040, Seine inférieure 823, Indre et Loire 1,215). На дальніе и бѣднѣйшіе департаменты приходилось по 200 — 300 километровъ (Vendée 237, Mochiban 274, Allier 238).

Итакъ вслѣдствіи этого стремленія къ уравненію и централизаціи достигнута была самая рѣзкая неравномѣрность. Въ 1850 г. коммисія палаты представителей между прочимъ замѣчала, что балансъ прибылей и убытковъ отъ дорожной повинности не можетъ никоимъ образомъ быть расчитанъ по погонной мѣрѣ и по стоимости содержанія; что напротивъ справедливѣе бы было выводить обратную пропорцію и помогать тѣмъ мѣстностямъ, въ коихъ пути сообщеній не строятся по бѣдности и малочисленности населенія, что протяженіе губернскихъ трактовъ не можетъ еще служить справедливымъ мѣриломъ для опредѣленія дѣйствительныхъ затратъ на дорожную повинность, ибо многія мѣстности оттого именно и не приступаютъ къ открытію главныхъ трактовъ, что обременены содержаніемъ побочныхъ сельскихъ дорогъ, наконецъ, что этотъ вспомогательный капиталъ составляетъ въ рукахъ правительства запасъ для выдачи премій не столько мѣстностямъ, нуждающимся въ пособіи, сколько тѣмъ, которыя болѣе смѣлы или болѣе ловки въ своихъ искательствахъ (aux plus téméraires et aux plus habiles).

Но возраженія эти не могли устоять противъ общей системы административной централизаціи, столь популярной во Франціи, и главный аргументъ противъ этого ошибочнаго взгляда былъ кажется вообще упущенъ изъ виду, тотъ именно, что для точнаго уравненія дорожной повинности нужно прежде всего уничтожить произвольную классификацію самихъ дорогъ, сосчитать ихъ общую стоимость и распредѣлить ихъ на государственныя и мѣстныя по соображенію дѣйствительныхъ пользъ и нуждъ государства съ одной стороны и мѣстныхъ жителей съ другой.

Все вышесказанное относится къ такъ называемымъ routes départementales. Общее ихъ протяженіе по всей Франціи въ 1859 г. 43,201 килом. (около 40,000 верстъ).

Изъ этого числа считалось 30,536 килом. получающихъ пособія изъ общаго фонда. Такимъ образомъ этотъ разрядъ дорогъ, хотя и считается на мѣстной губернской повинности, но въ сущности содержится изъ общихъ государственныхъ источниковъ; въ 1859 г. изъ всей суммы расходовъ на этотъ предметъ, простиравшейся на 30 мил. франковъ, около половины, 13,675,000 покрывалось изъ fond commun. Этимъ способомъ, вспомоществованіями, ассигнуемыми по усмотрѣнію центральнаго прави-

тельства, приводятся департаменты въ полное послушаніе установленнымъ властямъ и уничтожаются постепенно послѣдніе слѣды мѣстнаго самоуправленія. Тотъ же духъ централизаціи проникъ и въ управленіе сельскихъ дорогъ, chemins vicinaux. Хотя законъ 1836 г. и провозгласилъ общимъ принципомъ, что сельскіе пути сообщенія завѣдываются общинами (les chemins vicinaux sont essentiellement du domaine communal), но самый механизмъ управленія, введенный этимъ закономъ, перенесъ этотъ разрядъ дорогъ въ завѣдываніе губернской администраціи и представителя ея, префекта. Какъ выше сказано, сельскія дороги содержатся во Франціи отчасти натуральной повинностію, стоимость коей въ 1861 г. считалась равной 32.900,000 фр. (Rapport à l'Empereur. Moniteur du 21 août 1861). Денежные дорожные сборы подраздѣляются на два вида: вопервыхъ собственно общественные сборы, взимаемые и расходуемые общинами подъ надзоромъ меровъ, вовторыхъ разные дополнительные налоги, установленные для уравненія повинности между общинами.

Эти послѣдніе сборы носятъ самыя разнообразныя названія cotisations municipales, contingents communaux, allocations des départements, souscriptions et subventions, но имѣютъ то общее свойство, что взимаются по общей раскладкѣ со всего департамента и расходуются безотчетно префектомъ.

По тому же докладу 1861 года всѣхъ денежныхъ сборовъ на сельскія дороги было 56 м. фр. Изъ нихъ по бюджету департаментовъ и въ распоряженіи префектовъ числилось 35 мил. На часть общинъ оставалось 21 милліонъ.

Изъ этого видно, съ какимъ замѣчательнымъ искуствомъ сплетена во Франціи сѣть административной централизаціи. Подъ благовиднымъ предлогомъ уравненія повинностей 35 м. фр. общественныхъ сборовъ на сельскія дороги перечислены въ губернскія смѣты и отданы въ распоряженіе префектовъ; далѣе съ тою же благонамѣренною цѣлію для облегченія тягостей департаментовъ 13.675,000 фр. переведены изъ губернскихъ смѣтъ въ общій фондъ, завѣдываемый министромъ, такъ что въ сущности общинамъ, въ распоряженіе коихъ по закону 1836 года отданы сельскія дороги, остается только производство натуральныхъ работъ и не болѣе 37% денежныхъ сборовъ, взимаемыхъ на содержаніе этихъ путей. [4])

Дѣйствіе устава 1836 г. было однако весьма благотворно, и этотъ первый и робкій опытъ самоуправленія уже принесъ обильные плоды. Въ теченіи 13 лѣтъ съ 1834—1846 г. открыто было новыхъ сельскихъ дорогъ 41,000 километровъ (38,200 верстъ)—между тѣмъ какъ въ

предшествующій періодъ 1811—1834 г., въ 23 года сооружено было только 36,000 килом.

Указавъ недостатки этого устава или, вѣрнѣе сказать, всего духа французской администраціи, исказившаго общій смыслъ законоположенія 1836 г., нельзя однако не отдать полной справедливости порядку, введенному во Франціи по дорожному управленію: всего болѣе заслуживаетъ вниманія и, какъ намъ кажется, полнаго одобренія принципъ, принятый въ этомъ уставѣ для раскладки дорожной повинности, принципъ свободнаго выбора между работой поденной или урочной и денежной платой. Это уваженіе индивидуальной свободы, признаніе иниціативы самого податнаго обывателя при выборѣ способовъ исправленія повинностей намъ кажется болѣе либеральнымъ, въ дѣйствительномъ и практическомъ смыслѣ либерализма, чѣмъ насильственное навязываніе денежнаго сбора, во имя прогресса и подъ предлогомъ уравненія. Этому то распоряженію и обязана Франція успѣшнымъ ходомъ дорожныхъ сооруженій; оно, можно сказать, служило защитой общинъ противъ вмѣшательства администраціи и такъ какъ натуральная повинность составляетъ почти единственную статью самостоятельныхъ распоряженій мѣстныхъ собраній (муниципальныхъ совѣтовъ), то большая часть общинъ и остается при ней, чтобы оградить себя отъ опеки попечительнаго правительства.

Въ Англіи настоящая организація дорожнаго вѣдомства основана уставомъ того же 1836 г., какъ и во Франціи: но въ самомъ заглавіи устава обнаруживается разница между ходомъ законодательства этихъ двухъ странъ. Англійское положеніе называется актомъ консолидаціи и дополненія (consolidate and amend) законовъ о дорогахъ; оно опирается на существовавшихъ порядкахъ и только имѣетъ въ виду ихъ исправить и согласить съ современными потребностями. Поэтому чтобы уразумѣть организацію этого вѣдомства, нужно изложить въ совокупности и прежнія правила, установленныя обычнымъ правомъ (common law) и новыя, введенныя актомъ парламента 26 марта 1836 г. [5])

По common law въ Англіи признается только одинъ разрядъ сухопутныхъ путей — публичныя дороги, именуемыя HIGHWAYS. Всякая дорога, открытая для публики, какаго бы размѣра она ни была и для какихъ бы сообщеній ни служила (пѣшихъ, конныхъ или провозныхъ и проѣзжихъ) признается highway. Для этого признанія не требуется какъ во Франціи удостовѣренія начальства (arreté du préfet); самый фактъ открытія дороги для проѣзда, если онъ подтверждается показаніемъ присяжныхъ, возводитъ дорогу въ разрядъ highways, и послѣ извѣстнаго числа лѣтъ (отъ 4 до 5) лишаетъ землевладѣльца права запрещать про-

ѣздъ. Открытіе же дороги противъ воли собственника допускается только по акту парламента.

Всѣ таковыя дороги лежатъ на повинности мѣстныхъ обществъ, въ прежнія времена приходскихъ, въ новѣйшія окружныхъ (highways districts); изъ общественныхъ раскладокъ изъяты только мосты, которые отнесены всѣ безъ исключенія на земскій сборъ графствъ: кромѣ того установлено, что тѣ дороги, которыя отличаются особенно оживленнымъ проѣздомъ и потому требуютъ техническихъ и искуственныхъ сооруженій, шоссированной насыпи, сдаются отъ обществъ въ частное содержаніе компаній по откупному договору.

Эти три предмета нужно изслѣдовать отдѣльно: a) содержаніе собственно грунтовыхъ дорогъ HIGHWAYS, CROSS-ROADS, b) мостовъ, BRIDGES и c) шоссированныхъ или заставныхъ дорогъ, TURNPIKE-ROADS.

a) HIGHWAYS, какъ выше сказано, искони лежали въ Англіи на повинности отдѣльныхъ приходовъ и, разумѣется, при этомъ порядкѣ составляли самую неуравнительную и для нѣкоторыхъ мѣстностей разорительную тягость. Въ тридцатыхъ годахъ возникъ и въ Англіи вопросъ объ уравненіи дорожной повинности, но былъ разрѣшенъ совершенно иначе чѣмъ во Франціи. Принято было за правило, что по заявленію приходскихъ обществъ (parish) и по постановленію мировыхъ съѣздовъ дозволяется имъ соединяться въ дорожные округа HIGHWAYS-DISTRICTS и составлять общую раскладку дорогъ. Эта мѣра осталась такимъ образомъ необязательною. съ 1836 до 1862 г. Когда опытъ указалъ ея примѣнимость и пользу и большая часть приходовъ уже добровольно слилась въ округа, то актомъ 25 et 26 Victoria c. 61 постановлено было, что согласіе самихъ обществъ болѣе не требуется и что новое положеніе вводится обязательно по постановленію общаго съѣзда всѣхъ мировыхъ судей графства (general-session).

Въ продолженіи того же періода 1836 — 1862 г. произошла и радикальная перемѣна въ порядкѣ управленія дорожной частію. Главное должностное лицо этого вѣдомства былъ surveyor, первоначально избиравшійся отъ прихода въ общемъ собраніи всѣхъ обывателей; но въ XVIII столѣтіи выборы были замѣнены прямымъ опредѣленіемъ отъ мировыхъ судей и установленъ высокій ценсъ 30 фн. ст. (210 руб.) годоваго дохода. По уставу 1836 г. вновь возстановленъ выборъ и ценсъ для избранія пониженъ съ 30 ф. ст. на 10. Наконецъ по закону 1862 г. вмѣстѣ съ учрежденіемъ вышеупомянутыхъ дорожныхъ округовъ установлены и особыя дорожныя управы (DISTRICTS BOARDS), и хотя

должность прежнихъ смотрителей формально не упразднена, но значеніе ея сильно поколеблено. Управы избираются общимъ голосованіемъ всѣхъ податныхъ обывателей по одному отъ каждаго прихода, члены ея, называемые waywardens, собираются на очередные съѣзды не менѣе 4 разъ въ году. Мировые судьи засѣдаютъ въ управахъ ex officio. Самое управленіе дорогами завѣдывается должностными лицами на жалованьи, опредѣляемомъ управами. Ценса для избранія и опредѣленія въ должность не полагается.

Высшей инстанціей по дорожному вѣдомству остается по прежнему мировой институтъ. Ему подсудны всѣ нарушенія и упущенія какъ общинъ такъ и должностныхъ лицъ съ правомъ аппеляціи въ мировой съѣздъ по дѣламъ выше 5 фн. ст. (35 р.). Управы представляютъ свои отчеты съѣзду (quarter-session).

Административныя власти не имѣютъ никакаго вмѣшательства въ дорожное управленіе и министръ внутреннихъ дѣлъ получаетъ только къ свѣдѣнію общую роспись дорогъ и дорожныхъ расходовъ, составляемую ежегодно мѣстными управами.

Дорожные расходы до новѣйшихъ временъ покрывались особымъ сборомъ HIGHWAY-RATE, который взимался по приходамъ на основаніи раскладки, установленной для налога о бѣдныхъ, но съ тою разницей, что для этого сбора былъ назначенъ нормальный окладъ не выше $2\frac{1}{2}$ процентовъ, впослѣдствіи возвышенный до $13\frac{1}{2}$ процентовъ и по новѣйшимъ узаконеніямъ до $12\frac{1}{2}$ процентовъ съ доходности податныхъ имуществъ ($2\frac{1}{2}$ шилл. съ 1 фунта ст.). Это ограниченіе мѣстныхъ раскладокъ законной нормой есть единственный примѣръ въ англійскомъ общественномъ управленіи и составляетъ отступленіе отъ общаго принципа selfgovernment-а, допускающаго полную самостоятельность общинъ при опредѣленіи размѣровъ обложенія. Прямымъ послѣдствіемъ этого стѣсненія было то, что законъ въ скоромъ времени долженъ былъ быть дополненъ статьей, въ сущности отмѣняющей общее правило: мѣстнымъ собраніямъ предоставлено право взимать и болѣе установленнаго maximum-а, если о томъ послѣдуетъ постановленіе $\frac{4}{5}$ всѣхъ податныхъ обывателей [6]).

Дорожные сборы въ послѣднее полстолѣтіе быстро возрастали въ Англіи и достигаютъ нынѣ около 2 милл. фн. ст. (14 милл. руб.). Но если принять въ соображеніе, что сельскія дороги въ Англіи составляютъ единственный предметъ повинностей и что всѣ прочіе главные тракты сдаются на откупъ, то оказывается, что въ этомъ отношеніи ни одна страна въ Европѣ не обременена менѣе Англіи.

b) TURNPIKE ROADS составляютъ въ Англіи особый разрядъ до-

рогъ, соотвѣтствующій нашимъ и другимъ европейскимъ государственнымъ и главнымъ трактамъ — routes impériales, Landstrassen. Для покрытія расходовъ на ихъ устройство и содержаніе англичане, отправляясь отъ совершенно другой точки зрѣнія, чѣмъ прочіе народы, сообразили слѣдующее: главнымъ, то есть важнѣйшимъ для государства и народа путемъ можетъ быть названъ только такой, по коему происходитъ наибольшее движеніе пассажировъ и товара, только такія сообщенія и требуютъ улучшеннаго содержанія, техническихъ сооруженій, искуственныхъ насыпей, но въ то же время они же посредствомъ умѣреннаго сбора по таксѣ за проѣздъ и провозъ могутъ окупать и расходы постройки и ремонта; отправляясь отъ этого предположенія, они пришли къ весьма здравому и простому заключенію, что чѣмъ тратить государственные сборы на содержаніе главныхъ трактовъ, лучше ихъ сдать на откупъ съ тѣмъ, чтобы заставные сборы уплачивались самими проѣзжающими и чтобы дорога такимъ образомъ содержалась не обывателями, а тѣми лицами, которыя ими непосредственно пользуются.

Если главный трактъ есть дѣйствительно главный, если онъ служитъ для большаго проѣзда, для сообщеній торговыхъ, народныхъ, а не для одного слѣдованія по казенной надобности чиновниковъ, фельдъегерей и движенія войскъ, то очевидно, что чѣмъ болѣе движенія, тѣмъ болѣе и выручается сборовъ и что балансъ прихода и расхода можетъ быть приведенъ при извѣстныхъ условіяхъ, а именно на выгоднѣйшихъ линіяхъ и при благоразумной эксплуатаціи, къ сальдо, даже выгодному для содержателей. Этотъ практическій и коммерческій расчетъ послужилъ основаніемъ устройства главныхъ путей, которые вмѣсто пышныхъ наименованій — routes impériales и Landstrassen получили простое названіе turnpike — заставная дорога. Первыя концессіи были даны уже въ половинѣ прошлаго столѣтія въ видѣ опыта, потомъ узаконены въ царствованіе Георга III актомъ General turnpike и окончательно введены съ 1-го января 1823 года.

Главное соображеніе, которое приэтомъ должно было быть принято во вниманіе, было то, чтобы подобными концессіями и монополіями частныхъ компаній не стѣснить публику, не возвысить черезъ мѣру путевые расходы. Для этого придумана была особая система управленія, не имѣющая ничего подобнаго въ другихъ странахъ и замѣчательная какъ по широкой инициативѣ, предоставленной частной предпріимчивости, такъ и по тѣсному сліянію ея съ мѣстнымъ самоуправленіемъ.

Вопервыхъ установлено, что потребныя на сооруженіе дорогъ суммы собираются не иначе, какъ по добровольной подпискѣ и потому подпис-

чикамъ (undertakers, subscribers) предоставлено избирать отъ себя нѣсколько членовъ дорожной коммиссіи, которая называется turnpike trust, но чтобы связать это акціонерное общество съ мѣстнымъ населеніемъ, установлено, что въ эти члены (trustees или commissioners) могутъ быть избираемы только мѣстные обыватели съ доходомъ не менѣе 100 фн. ст. и что всѣ мировые судьи тѣхъ участковъ, чрезъ которые пролегаетъ дорога, состоятъ ex officio членами правленія. Далѣе съ той же цѣлію предписано всѣмъ таковымъ частнымъ обществамъ имѣть публичные съѣзды (meeting of the trust), объявлять о томъ во всеобщее свѣдѣніе за 21 день до засѣданія — прочитывать отчеты и представлять ихъ не позже, какъ въ теченіе мѣсяца на ревизію и утвержденіе мировыхъ съѣздовъ.

По каждой отдѣльной дорогѣ выдается актъ концессіи; сумма, нужная на постройку дороги, собирается, какъ сказано, по подпискѣ; шоссейные сборы предоставляются учредителямъ на покрытіе текущихъ расходовъ и процентовъ затраченнаго капитала. Таксы узаконенныхъ сборовъ (tolls) прилагаются къ актамъ концессіи.

Но по общему разуму законодательства заставныя дороги turnpike-roads не выдѣляются изъ общаго разряда приходскихъ дорогъ highway и состоятъ какъ и тѣ на земской, общественной повинности. Законъ только допускаетъ для главныхъ шоссированныхъ трактовъ этотъ особый способъ содержанія, сдаточный, откупной. На мѣстныхъ обществахъ все-таки и по этому разряду, какъ и по грунтовымъ дорогамъ, лежитъ отвѣтственность, и по новѣйшимъ актамъ именно оговаривается, что въ случаѣ неисправности учредителей, мѣстный приходъ можетъ быть обязанъ по постановленію мироваго съѣзда къ исправленію и къ взиманію особаго сбора для содержанія заставныхъ дорогъ. При открытіи новыхъ линій желѣзныхъ дорогъ многія изъ этихъ turnpike-roads пострадали, нѣкоторыя компаніи обанкрутились и приходы принуждены были принять на свой счетъ содержаніе этихъ опустѣвшихъ дорогъ. Но въ настоящее время балансъ прибылей и убытковъ кажется возстановился. По отчету дорожныхъ коммиссій (turnpike trusts) за 1857 г. оказывается, что на содержаніе всѣхъ заставныхъ дорогъ (въ Англіи и Валлисѣ) истрачено 1.127,194 фн. (7.890,358 руб.); изъ этой суммы 1.055,438 фн. покрыто заставнымъ сборомъ, остальныя статьи прихода состоятъ въ случайныхъ штрафахъ и другихъ поступленіяхъ. Субсидіи отъ мѣстныхъ обществъ простирались въ томъ же году на весьма умѣренную сумму 25,550 ф. (178,850 руб.), которая отчасти возвращена въ теченіи года отъ компаній приходскимъ обществамъ (17,204 фн.), такъ что весь

расходъ земства по всей Англіи на шоссированныя дороги въ 1856 — 57 г. составляетъ 8,346 фн. ст. (58,422 руб.).

Во Франціи на routes impériales въ 1859 г. ассигновано по государственному бюджету 40.197,000 франковъ (10.049,250 руб.). Въ Россіи по росписи 1868 г. на сухопутныя сообщенія предположено расхода 3.876,158 руб.

c) Мосты, BRIDGES. По коренному правилу англійскаго common law всѣ мосты, лежащіе на публичныхъ дорогахъ, отнесены на повинность графства и содержатся денежнымъ сборомъ; при этомъ не дѣлается различія между большими мостами, требующими сложной конструкціи и техническихъ сооруженій, и простыми, чинимыми домашними средствами; коль скоро мостъ лежитъ на дорогѣ, признанной проѣзжей, мостовыя сооруженія принимаются на повинность земства, хотя бы они состояли изъ простой трубы черезъ пересохшій ручей или полевую канаву.

Эта часть управленія организована еще въ XVI столѣтіи статутомъ Гейнриха VIII, Statute of bridges; главныя правила, оставшіяся почти безъ измѣненія, суть слѣдующія:

Всѣ мосты сроятся и содержатся изъ земскаго сбора графства (county-rate), хотя бы дорога лежала на повинности общинъ или на содержаніи частной компаніи; въ послѣднемъ случаѣ, если мостъ и сданъ особымъ содержателямъ (trust), отвѣтственность по исправности его остается на земствѣ и въ случаѣ несостоятельности откупщиковъ падаетъ на земскій сборъ.

Первоначально по статуту Гейнриха VIII къ мостамъ причислялось и полотно дороги, прилегающее къ нимъ па разстояніи 300 футовъ въ обѣ стороны; пререканія, которыя возбуждены были этимъ распоряженіемъ между приходскими обществами и графствами, понудили правительство отмѣнить это правило и постановить, что содержаніе самой дороги и въѣздовъ на мосты относится къ повинности обществъ, а что на земскій сборъ падаетъ только устройство плотинъ и набережныхъ сооруженій, примыкающихъ къ мостамъ.

Все управленіе мостами, составленіе смѣтъ и производство расходовъ завѣдывается мировыми съѣздами. Они опредѣляютъ отъ себя смотрителей мостовъ (surveyors of county bridges), которые имѣютъ право производить непосредственно расходы до 20 фн. ст. (140 р.). Мировые судьи разбираютъ дѣла о поврежденіяхъ мостовыхъ сооруженій и приговариваютъ къ штрафамъ до 40 шил. (12 р.) и 3 мѣсяцевъ заключенія, независимо отъ вознагражденія за убытки.

По отчетамъ земскихъ сборовъ (county-rate) послѣднихъ годовъ со-

держаніе мостовъ обходится по всей Англіи и кн. Валлисъ въ годъ около 50,000 фун. (350,000 руб.), въ 1857 г. — 47,779 фун.

Сравненіе дорожныхъ управленій Англіи и Франціи представляетъ такія разностороннія и противуположныя крайности, что можетъ служить къ уразумѣнію правильныхъ понятій объ организаціи этого вѣдомства.

Вопервыхъ изъ опыта обѣихъ этихъ странъ оказывается (и это почти единственная ихъ общая черта), что возлагать содержаніе дорогъ на мелкія общества, значитъ присуждать эту часть управленія къ вѣчному застою: въ виду этого неудобства, которое высказывается съ каждымъ годомъ ярче, Франція принуждена была перенести главную тягость дорожной повинности съ общинъ на департаменты, съ департаментовъ на государство и подъ видомъ уравненія повинностей окончательно перечислила это вѣдомство изъ земскаго управленія въ административное.

Въ Англіи для такаго же уравненія принята система сліянія мелкихъ обществъ въ крупные округа, по соглашенію обывателей между собой и въ случаѣ ихъ несогласія по постановленію мировыхъ съѣздовъ [7]).

Классификація дорогъ доведена во Франціи до крайности: routes impériales, départementales, chemins vicinaux, de grande communication, d'intérêt commun, chemins ordinaires, ruraux и пр. Въ Англіи принятъ одинъ разрядъ highways и всѣ дороги завѣдываются общинами и земствомъ.

Существенное отличіе англійской системы заключается въ томъ, что она вовсе не принимаетъ особаго разряда государственныхъ и губернскихъ трактовъ, не дѣлаетъ различія между интересами мѣстныхъ жителей и государства, столицъ и губерній и считаетъ главными тѣ тракты, гдѣ наиболѣе двигается пассажировъ и товаровъ; эти тракты сдаются въ Англіи въ оброчное содержаніе, между тѣмъ какъ во Франціи и всѣхъ прочихъ европейскихъ странахъ они содержатся на счетъ государственныхъ доходовъ; англійскій порядокъ обходится податнымъ сословіямъ на нѣсколько милліоновъ дешевле и заставляетъ платить за ремонтъ главныхъ линій самихъ проѣзжающихъ, посредствомъ шоссейныхъ и мостовыхъ сборовъ; но съ другой стороны эти turnpike—заставы возвышаютъ плату за провозъ и проѣздъ и стѣсняютъ свободное движеніе.

Въ дорожномъ вѣдомствѣ выразилась съ наиболшею рѣзкостію противуположность системъ управленія Англіи и Франціи. Во Франціи административная опека по дорожной части доведена до того, что даже частныя проселочныя дороги (chemins ruraux), которыя по закону вовсе не входятъ въ росписаніе и раскладки и содержатся тѣми владѣльцами,

которые ими пользуются, что даже таковыя дороги по распоряженію министровъ (instr. du ministre de l'intérieur du 16 novembre 1839) подлежатъ надзору мѣстныхъ властей — меровъ; общинамъ предписано составлять особыя описи этихъ chemins ruraux и мерамъ предоставлена полная власть наблюдать за ихъ благоустройствомъ (à l'égard des chemins ruraux les droits du maire sont entiers). Относительно всѣхъ прочихъ дорогъ, тотъ же меръ и во второй инстанціи префектъ суть полные хозяева и распорядители не только по части движенія (voierie), но и по постройкѣ и ремонту сельскихъ дорогъ; второстепенные ихъ агенты (agents voyers) опредѣляются начальникомъ департамента и считаются на коронной службѣ.

Въ Англіи напротивъ дорожное вѣдомство представляетъ полнѣйшее примѣненіе начала мѣстнаго самоуправленія: въ другихъ частяхъ, въ призрѣніи бѣдныхъ, въ строительномъ вѣдомствѣ послѣдовали въ новѣйшее время нѣкоторыя мѣры, стѣснившія самостоятельность общественныхъ властей и собраній, но дорожнаго преобразованія коснулись только въ томъ отношеніи, что введены были крупныя волости или округа вмѣсто прежнихъ мелкихъ обществъ. Этимъ волостнымъ правленіямъ дана полная неограниченная самостоятельность; они завѣдываютъ не только сельскими дорогами, но и всѣми главными, шоссированными трактами, составляютъ смѣты и раскладки, производятъ расходы, сдаютъ дороги въ оброчное содержаніе, заключаютъ займы и имѣютъ право даже закладывать шоссейные сборы въ обезпеченіе ссужаемыхъ имъ капиталовъ. [8])

Правительство не имѣетъ участія въ дорожномъ управленіи. Мѣстныя управы представляютъ только къ свѣдѣнію отчеты министру внутреннихъ дѣлъ; концессіи на постройку искуственныхъ путей сообщеній—шоссе даются не по распоряженію администраціи, а каждый разъ по особому законодательному акту парламента, local-act. [9])

Общіе итоги дорожной повинности Англіи и Франціи представляются въ слѣдующихъ цифрахъ:

Франція:

	1849 г.	1859 г.
a) На государственной повинности (service de l'état) считалось верстъ 33,000. Содержаніе ихъ стоило фр.	40.842,000	40.197,000
b) На губернской повинности (service des départements) верстъ		

	1849 г.	1859 г.
40,000. Содержаніе ихъ стоило франковъ.	32.606,000	30.000,000
c) На сельскія дороги (chemins vicinaux) ассигновано: денежныхъ сборовъ отъ департаментовъ	35.063,000	34.959,000
Кромѣ того собственно расходовъ общинъ на сельскія дороги по докладу министра внутреннихъ дѣлъ считалось въ 1860 г.		
денежныхъ	21.000,000	
натуральныхъ (prestations en nature)	32.900,000	

Если причислить эти негласные расходы къ тѣмъ, которые записаны въ бюджетахъ, то общій итогъ дорожной повинности будетъ около 160 мил. фр. Считая населеніе Франціи въ 38 мил., приходится на 1 жителя обоихъ половъ 421 сантимъ или на ревизскую душу мужескаго пола 842 сант. = 2 р. 10 коп.

Въ Англіи, по отчету приходскихъ дорогъ (highways) за 1856—57 г. (по кор. Англіи и кн. Валлисъ), содержаніе ихъ и всего дорожнаго управленія стоило 2.168,816 фун. стер. Въ этомъ же году на содержаніе и управленіе заставныхъ дорогъ (turnpike-roads), по отчету дорожныхъ коммиссій, истрачено 1.127,791. фун. ст. Содержаніе мостовъ (bridges), покрываемое общимъ сборомъ графства, обошлось въ 1857 г. въ 47,779 ф. ст.

Всего фун. стерл. — 3.344.386 = 23.410,702 руб. Но такъ какъ изъ этой суммы разными заставными пошлинами возвращено 1.055,438, то остается чистаго расхода 2.288,948 или 16.022,636 руб. Принимая населеніе Англіи и Валлиса въ 20 милл., приходится на 1 жителя обоихъ половъ ококо 80 коп. или на ревизскую душу мужескаго пола 1 р. 60 к.

Этими исчисленіями мы заключаемъ нашъ обзоръ дорожной повинности въ двухъ странахъ, наиболѣе прославившихся благоустройствомъ своихъ путей сообщеній. Это благоустройство обходится дорого и равняется подушному окладу отъ 1 р. 60 к. (въ Англіи) до 2 р. 10 к. (во Франціи). Если бы принять ту же норму въ Россіи, то намъ надо бы было обложить себя на 50 или 60 м. р.

Но сравненіе Англіи и Франціи и вообще заключенія о благоустройствѣ дорожнаго управленія не будетъ полно, если мы не обратимъ вни-

я на правильное распредѣленіе путей сообщенія и на пользу, имъ :осимую мѣстному населенію, и въ этомъ отношеніи Англія стоитъ ко выше чѣмъ Франція.

Въ этой послѣдней странѣ жалобы нѣкоторыхъ департаментовъ ыхъ, гористыхъ, въ особенности прилегающихъ къ Перенейскому ту, повторяются уже въ продолженіи полустолѣтія и остаются безъ ·та.

Парижъ и Сенскій департаментъ поглащаютъ на содержаніе своихъ гъ несмѣтныя суммы и выбираютъ ихъ не изъ мѣстныхъ сборовъ, ь общаго фонда (fond commun) и изъ государственнаго бюджета; жаніе 1 метра (1,4 ар.) дорожнаго полотна обходится въ дальнихъ ртаментахъ (Hautes Alpes, Aveyron, Corse) въ 25 и 30 сантимовъ, енскомъ 288 сант. въ 10 и 12 разъ дороже, и эта разница покрыся субсидіями, простирающимися на 1.980,000 фр. Таковы прямые льтаты административной централизаціи: вокругъ главнаго центра, засѣдаютъ высшія власти, проводятся во всѣ стороны королевскія и раторскія дороги; въ самой столицѣ и въ городахъ и селеніяхъ, щихъ на этихъ главныхъ трактахъ, строятся богадѣльни для приія бѣдныхъ, запасные магазины для продовольствія жителей и ы для обученія народа; вся эта сѣть раскидывается правильными сами въ извѣстномъ раіонѣ, такъ что въ этой привиллегированной сѣ все поражаетъ и проѣзжаго сановника, и ревизующаго начальника, бознательнаго туриста полнѣйшимъ благоустройствомъ, трогатель-ь зрѣлищемъ попеченія о народныхъ нуждахъ и пользахъ. Но далѣе, ой же самой грани, гдѣ пресѣкаются удобныя сообщенія, прекрася и эта общеполезная ревность; въ эти, такъ называемыя, захоья, гдѣ обитаетъ многочисленнѣйшая и бѣднѣйшая часть народа, оникаетъ ни вниманіе начальства, ни дорожное управленіе; ихъ вляютъ только платить на содержаніе главныхъ и губернскихъ говъ и помогать другимъ мѣстностямъ въ исправленіи дорожной нности подъ тѣмъ предлогомъ, что у нихъ собственныхъ дорогъ не тся и что поэтому они будто бы не обременены дорожными тяго-и, между тѣмъ какъ этотъ-то самый недостатокъ путей сообщеній тавляетъ главное бремя, подъ коимъ изнываетъ общественный ихъ ·. Англійская система, по коей всѣ дороги считаются мѣстными и вляются общинами, имѣетъ также свои неудобства, въ виду коихъ иступлено къ составленію округовъ и общаго вспомогательнаго фонда rict-fund) для уравненія повинности между общинами. Съ этой по-кой англійское самоуправленіе по дорожному вѣдомству намъ кажется

болѣе практичнымъ, чѣмъ французское, и хотя уравнительность всетаки не будетъ вполнѣ достигнута, но этотъ недостатокъ намъ кажется гораздо менѣе вреднымъ, чѣмъ уравненіе въ смыслѣ французскаго законодательства—въ смыслѣ безгласности и безправности мѣстныхъ обывателей, равняющихся по командѣ самовластной администраціи.

Пруссія.

Реформа дорожнаго управленія принадлежитъ къ числу благодѣтельныхъ преобразованій, обѣщанныхъ прусскимъ правительствомъ въ порывѣ благодарности за освобожденіе монархіи отъ Наполеоновскаго ига, и съ того времени все долѣе и долѣе отсрочиваемыхъ; точно такъ какъ и учебный уставъ, какъ и земское положеніе, дорожный уставъ подъ именемъ Allgemeine Wegeordnung проэктируется съ 1820 г. по настоящій 1870 г. Въ 1862 году проэктъ этотъ былъ внесенъ въ палату перовъ и едва было не прошелъ; но почтенные представители охранительной партіи, находя вѣроятно, что сорока двухлѣтнее составленіе новаго положенія еще недостаточно для его полнаго обсужденія, отвергли предложеніе министерства и не входя даже въ разсмотрѣніе устава, возвратили его редакціонной коммиссіи, разрабатывающей этотъ вопросъ въ теченіи цѣлаго полувѣка.

Настоящее положеніе дорожнаго управленія въ Пруссіи слѣдующее: оно руководствуется въ главныхъ своихъ основаніяхъ общимъ сельскимъ уставомъ 1794 г. (Allgemeines Landrecht), но такъ какъ по § 15 (Tit. 15 Theil VI) этого устава онъ имѣетъ силу только въ тѣхъ распоряженіяхъ, которыя не противорѣчатъ мѣстнымъ и провинціальнымъ узаконеніямъ, то въ сущности никакого общаго порядка по этому вѣдомству въ Пруссіи не существуетъ: въ Прирейнскихъ провинціяхъ приняты нѣкоторыя основанія французскаго законодательства, въ Помераніи особыя законоположенія (Wege-Edikte), въ кн. Гогенцолернъ уставъ 1840 г.—Самыя предписанія общаго сельскаго устава крайне неопредѣлительны и сбивчивы; такъ напримѣръ, говоря о раскладкѣ дорожной повинности, уставъ ссылается на мѣстные обычаи (die bestehenden Verträge und Gewohnheiten § 39), выражаетъ только общія соображенія, «что при устройствѣ новыхъ путей сообщеній начальство имѣетъ право требовать содѣйствія тѣхъ обывателей, которые получаютъ выгоды отъ дороги» (welche von dem Wege Vortheil haben § 13—16). Но кромѣ того слѣдуетъ замѣтить, что это основное законоположеніе, Allgemeines Landrecht, упоминая о сельскихъ дорогахъ, Gemeinde-Wege, разумѣетъ подъ этимъ названіемъ только дороги, лежащія на крестьянскихъ земляхъ (Dorffeldmarken), и вовсе не

упоминаетъ о сообщеніяхъ по городскимъ землямъ (Städtischen Feldmarken) и по владѣніямъ вотчинниковъ (Rittergüter). Этимъ отчасти и объясняется пассивное сопротивленіе, съ коимъ берется уже около 50 лѣтъ реформа дорожной повинности въ Пруссіи; пользуясь молчаніемъ закона, города и владѣльцы рыцарскихъ имѣній не находили особой надобности измѣнять и дополнять уставъ, на основаніи коего или по неполнотѣ коего, они считали себя уволенными отъ дорожной повинности и, не поддаваясь голословнымъ преніямъ, прямо отвергали всякія реформы.

Такимъ образомъ все дорожное вѣдомство въ Пруссіи вращается въ какомъ то безвыходномъ кругу недоразумѣній, ссылокъ на древнія грамоты и двусмысленныхъ выраженій: податныя сословія и общества нигдѣ положительно не указываются, но обозначаются только общими выраженіями «die Vertrags- oder Gewohnheitsmässig verpflichteten Wirthe или die Wegepflichtigen Einwohner». Понятно, какой широкій произволъ оставался правительству и начальству при истолкованіи подобныхъ правилъ, и если не смотря на эти недостатки, на это полное отсутствіе всякихъ разумныхъ основаній, дорожное управленіе въ Пруссіи успѣло построить обширную сѣть сельскихъ дорогъ, то это доказываетъ, какъ мы уже не разъ замѣчали, что исполнители закона въ Германіи лучше самихъ законовъ, что высокая степень просвѣщенія, проявляющаяся въ судебной и административной практикѣ, исправляетъ безобразныя преданія минувшихъ временъ и что народы нѣмецкаго племени живутъ нынѣ внутреннею, самостоятельною жизнію, независимо отъ своихъ учрежденій и формъ правленія.

По этой самой причинѣ и мы при описаніи этого вѣдомства должны придерживаться не столько узаконеній, сколько общаго обычнаго права (das gemeine deutsche Recht), изложеннаго въ разныхъ судебныхъ приговорахъ, правительственныхъ постановленіяхъ и учебныхъ изслѣдованіяхъ.

Дороги въ Пруссіи раздѣляются, или по крайней мѣрѣ различаются (потому что положительныхъ разрядовъ въ законѣ не установлено) на дороги государственныя (Landstrassen) и земскія (Gemeinde-Wege) съ подраздѣленіемъ этихъ послѣднихъ на общія — (öffentliche Gemeinde-Wege) и частныя — (privat Gemeinde-Wege).

Государственными—признаются пути сообщенія между главными городами королевства; они содержатся отъ правительства изъ государственныхъ источниковъ, но съ нѣкоторымъ участіемъ и мѣстныхъ обывателей, обязанности коихъ опредѣляются совершенно различно по обычаямъ прежнихъ временъ; между прочимъ установлено, что въ случаѣ снѣжныхъ заваловъ, жители обязаны выходить поголовно на расчистку

дороги за поденную плату, какая выплачивается дорожнымъ начальствомъ вольнымъ рабочимъ.

Земскими дорогами общими (öffentliche Gemeinde-Wege) называются тѣ, которыя служатъ для всеобщаго, свободнаго проѣзда, и онѣ различаются отъ третьяго разряда (private Gemeinde-Wege) тѣмъ, что эти послѣднія служатъ только для сообщеній внутри общества, соотвѣтствуя такимъ образомъ нашимъ такъ называемымъ полевымъ дорогамъ.

Содержаніе всѣхъ земскихъ дорогъ возложено на общества (Gemeinden), отчасти на натуральную, отчасти на денежную повинность; способы исправленія и раскладокъ предоставлены самимъ обществамъ. Вообще все законодательство по этой части почти ограничивается ссылками на существующіе порядки (die bestehenden Verträge und Gewohnheiten. Allgemeines Landrecht § 39 и послѣд.) и не входитъ въ подробности устройства, ремонта и содержанія земскихъ путей сообщенія.

Третій разрядъ дорогъ—частныя, Privat-Wege, подраздѣляются еще на частныя дороги въ тѣсномъ смыслѣ, которыя служатъ для проѣзда отдѣльныхъ лицъ, и общественныя дороги private Gemeinde-Wege, коими пользуются члены сельскаго общества.

Содержаніе дороги лежитъ на повинности сельскихъ обществъ и по сіе время еще опредѣляется положеніемъ 1794 г., по коему дорожная повинность считается натуральною; работы раздѣляются на конныя и пѣшія (Spanndienste, Handdienste); первыя возложены на домохозяевъ, имѣющихъ конную упряжь, вторыя — на безлошадныхъ жителей. По неопредѣлительности закона надо предположить, что эти повинности относятся не только къ земскимъ путямъ сообщенія öffentliche Gemeinde-Wege, но и къ государственнымъ Landstrassen; вышеупомянутое законоположеніе (Allgemeines Landrecht Tit. 15. § 11—16) установило вообще, «что къ исправленію государственныхъ дорогъ наряжаются мѣстные жители изъ селеній, лежащихъ на дорогѣ, и что при устройствѣ новыхъ путей сообщенія, начальство имѣетъ право требовать помощи отъ тѣхъ обывателей, которые ими пользуются (welche von dem Wege Vortheil haben)».

Эта темнота и сбивчивость закона возбуждали въ Пруссіи частыя недоразумѣнія, и въ новѣйшее время возникъ вопросъ, могутъ ли обыватели требовать судебнымъ порядкомъ отъ правительственныхъ властей исправнаго содержанія государственныхъ дорогъ (Landstrassen). По рѣшенію суда (Erk. d. Ober-Tribunals 31 Jan. и 8 Juni 1850 г.) признано, что таковая судебная аппеляція не допускается, и что жалобы мѣстныхъ жителей на неисправности дорожнаго управленія разсматриваются административнымъ порядкомъ (im Verwaltungswege).

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Впрочемъ вся распорядительная власть по дорожному управленію эсредоточена въ лицѣ префекта. Всѣ сельскія дороги обоихъ разрядовъ chemins de grande communication, et chemins ordinaires) состоятъ подъ го исключительнымъ надзоромъ. Le préfet statue par voie de réglement ur tout ce qui est relatif à la surveillance et à la conservation des chenins (Loi du 21 mai 1836 art. 9, 23 etc.). Меръ завѣдываетъ только частными, полевыми дорогами chemins ruraux. Этотъ послѣдній разрядъ путей сообщенія по закону признается частною собственностію и содержится тѣми мѣстными жителями, которые ими пользуются; но административная опека такъ сильна во Франціи, что помимо закона послѣдовала въ 1839 г. инструкція министерства внутреннихъ дѣлъ, по коей предписано составить росписаніе полевыхъ дорогъ, и таковыя по утвержденіи префекта признаются обязательными для общинъ (les tableaux arrêtés par le préfet, font titre pour la commune). Впрочемъ это распоряженіе было нѣсколько измѣнено рѣшеніемъ кассаціоннаго суда, постановившаго: que ce titre ne peut constituer qu'une présomption de propriété jusqu'à preuve du contraire; mais il peut conduire à la prescription.

---

[2]) Государственныя имущества, приносящія доходъ, подлежатъ дорожной повинности наравнѣ и по той же таксѣ какъ и частныя имущества, но раскладка сбора на нихъ дѣлается особо префектомъ. Такимъ же порядкомъ облагаются и удѣльныя имѣнія (propriétés de la couronne).

(Loi du 23 mai 1836 art. 12 et 33.)

---

[3]) Чтобы представить полную картину дорожнаго управленія, намъ слѣдовало бы объяснить порядокъ взиманія сборовъ и производства расходовъ. Но такъ какъ эти статьи составятъ предметъ особой главы, то мы здѣсь ограничимся указаніемъ главныхъ чертъ этого хозяйственнаго управленія на столько, сколько нужно для уразумѣнія механизма дорожной повинности. Мѣстные расходы общинъ покрываются, какъ извѣстно, во Франціи не особыми налогами, а такъ называемыми centimes additionnelles; они подраздѣляются вопервыхъ на centimes ordinaires, которые собственно предназначаются на текущіе обязательные расходы и взимаются постоянно въ числѣ 5 сант. со 100; но такъ какъ сельскія дороги не причислены къ обязательнымъ расходамъ,

то на нихъ ассигнуются другіе сборы, такъ называемые centimes spéciaux, тоже въ пропорціи 5 сант. съ 1 франка прямыхъ податей, а такъ какъ и этимъ источникомъ дорожные расходы не покрываются, то большая часть общинъ прибѣгаетъ къ третьему разряду сборовъ centimes extraordinaires, которые могутъ простираться до 20% казенныхъ податей. Кромѣ того введены еще такъ называемые cotisations municipales — складочные сборы, вносимые общинами на предметы общихъ расходовъ, и непосредственно поступающіе въ распоряженіе префекта и на храненіе генеральнаго сборщика (receveur général).

Дорожная повинность справляется этими centimes spéciaux и extraordinaires; первыхъ, собственно называемыхъ centimes vicinaux, собирается около 14 мил. фр., вторыхъ, чрезвычайныхъ сборовъ на сельскія дороги ассигновано въ 1849 г.—7.345,000 фр., въ 1859 г.—6.933,000 фр., наконецъ изъ складочнаго сбора (cotisations), поступило на тотъ же предметъ въ 1849 г. 15.685,000 фр., въ 1859 г. 14.219,000 фр.

Изъ этого видно, что главные расходы дорожной повинности покрываются собственно не дорожнымъ сборомъ, а экстраординарными суммами и что первый относится ко вторымъ какъ 14 къ 21 или 22 милліонамъ. При этомъ нужно имѣть въ виду, что всякій экстраординарный сборъ подлежитъ утвержденію префекта въ общинахъ, доходы коихъ ниже 100,000 фран., и императора въ общинахъ, гдѣ они выше этой суммы, также что общинныя складчины (cotisations municipales) вовсе изъемлются изъ распоряженій общины и общинныхъ властей и что по этому изъ числа 35 мил. франковъ, ассигнованныхъ на сельскія дороги около 21 или 22 мил. расходуются безъ спроса и въ дома общинъ по распоряженію начальства.

Точно также какъ сборы, взимаемые съ общинъ, переводятся въ распоряженіе начальниковъ департаментовъ подъ именемъ этихъ cotisations, такъ и сборы департаментовъ перечисляются въ завѣдываніе министра подъ названіемъ fond commun.

(La Brême, Des Conseils généraux, p 356, 357. Berquier, Le corps municipal, p. 260 etc.)

---

[4]) Мы находимъ еще въ другихъ источникахъ сравнительныя свѣдѣнія о стоимости содержанія сухопутныхъ сообщеній во Франціи. Свѣдѣнія эти относятся ко временамъ іюльской монархіи 1837 — 1848 годовъ.

На 35,000 километровъ государственныхъ дорогъ (routes royales) сходовъ считалось по 720 фр., или на 1 версту 191 руб.

На 43,000 килом. губернскихъ дорогъ, routes départementales, по !0 фр., или на 1 версту 111 руб.

На сельскія дороги — chemins vicinaux de grande communication: і километръ 250 фр., на 1 версту 66 руб.

Изъ этой послѣдней суммы одна треть — 22 руб. покрывается нату-ільной повинностію; собственно денежныхъ расходовъ считается 44 р. і версту въ годъ.

Въ 1837 году содержаніе всѣхъ сельскихъ дорогъ стоило 44 мил. фр., , 1840 г. 49 мил. Изъ этихъ чиселъ приходилось на главныя сельскія

	1837 г.	1840 г.
роги (chemins de grande communication)	17.592,949 фр.	23.083,358 фр.
і обыкновенныя (chemins de petite communication)	26.838,633 »	26.505,919 »

Въ 1850 году общій счетъ сельскихъ дорогъ представилъ слѣдующія нныя:

ітуральныя повинности (prestations en nature) простирались на	32.000,000 фр.
;бсидіи отъ департаментовъ (centimes départementaux)	12.000,000 »
;оры общинъ (centimes communaux)	12.000,000 »
Всего	56.000,000 фр.

Мы должны еще обратить вниманіе читателя на слѣдующій фактъ: ітуральныя повинности во Франціи, повидимому, не только не умень-зются, но въ теченіи послѣднихъ 40 лѣтъ возрасли на значительную мму: по докладу, представленному въ законодательное собраніе въ 49 г., оцѣнка рабочихъ дней, употребляемыхъ на исправленіе дорож-й повинности, равнялась суммѣ: въ 1837 году = 28.000,000 фр., въ 50 г. 32.000,000 фр.; по докладу министерства внутреннихъ дѣлъ ператору въ 1860 г. 32.900,000 фр. Въ то же время дорожный де-жный сборъ общинъ уменьшался: въ 1850 году 24 мил., въ 1860 г. мил. Въ 1849 году министерство внутреннихъ дѣлъ, въ особомъ до-эдѣ, именно упоминало, что число муниципальныхъ совѣтовъ, прини-ющихъ натуральную повинность, съ каждымъ годомъ возрастаетъ: : NOMBRE DES COMMUNES QUI ONT VOTÉ SPONTANÉMENT ı PRESTATION EN NATURE, A ÉTÉ TOUJOURS EN AUGMENTANT.

Ссылаясь на мнѣніе, изложенное нами въ главѣ о натуральной повин-сти въ первой части этого сочиненія, мы этими фактами хотѣли под-ердить, что обязательное переложеніе повинностей съ натуры на ньги во многихъ случаяхъ есть прямое насильство и что въ мѣстно-

стяхъ бѣдныхъ, какихъ много во Франціи и еще болѣе въ Россіи, обыватели большею частію отвергаютъ эту благодѣтельную реформу, навязываемую имъ мягкосердечнымъ либерализмомъ.

(Rechard, De l'Admin. inter. de la France, II, p. 135 — 136. Saulnier, Des routes et chemins, p. 32. La Brême, Des Conseils généraux, p. 162.)

---

[5]) Надо обратить вниманіе на историческій ходъ англійскаго законодательства по дорожной повинности, чтобы понять глубокое различіе между порядками самоуправленія и системой централизаціи. Въ то время какъ прочія государства безъ всякаго расчета и не давая себѣ труда вникать въ эти мелочи хозяйственнаго управленія, прямо, огульно взваливали на крестьянъ всѣ тягости содержанія дорогъ, въ Англіи съ незапамятныхъ временъ къ совѣщанію объ устройствѣ путей сообщенія призваны были мѣстныя собранія scheriffs tourn и court leet. Въ этихъ собраніяхъ выработались главнѣйшія основанія дорожнаго управленія, а именно: a) что содержаніе полотна дорогъ падаетъ на мѣстныя общества, township, tithing, parish-a, устройство и починка мостовъ — на земство цѣлаго графства, b) что каждое частное лицо имѣетъ право преслѣдовать виновныхъ за неисправность путей сообщеній и не только общество, на содержаніи котораго лежитъ дорога, но и должностное лицо, завѣдывающее дорогой; искъ (presentment) предъявляется судебнымъ съѣздамъ или суду королевской скамьи, c) что повинность раскладывается на всѣхъ домохозяевъ по доходности имуществъ, причемъ вовсе изъемлются отъ сборовъ и натуральныхъ работъ поденщики и служители не имѣющіе собственной осѣдлости.

Эти основанія не остались произвольными обычаями, какъ нѣмецкіе Observanzen, но были облечены въ законную форму статутами и биллями: statute of bridges 22 Henry VIII и законоположеніями о surveyors of highways 2, 3. Philippe et Mary.

Центромъ дорожнаго управленія былъ погостъ—parish; смотрители дорогъ surveyors были выборныя лица; по приглашенію констеблевъ и церковныхъ старостъ всѣ прихожане (parishioners) сходились ежегодно въ особое собраніе для выбора смотрителя. Предметы обложенія и порядокъ раскладокъ нѣсколько разъ измѣнялись и исправлялись, сообразно измѣненіямъ цѣнностей; сначала единицей обложенія считалось 100 акровъ — 37 десятинъ земли; когда опытъ указалъ неудобства подобнаго огульнаго счета земли, то найдена была денежная мѣра, соотвѣтствующая средней доходности 100 акровъ и именно 50 фун. ст. 350 руб. Всѣ

онныя работы производились землевладѣльцами. Число дней было также предѣлено закономъ — не болѣе 6 въ году. Жалобы на неисправность орогъ (presentment) подавались за подписью 12 домохозяевъ; собраніе court leet) производило дознаніе объ основательности жалобы; судебныя мѣста разбирали дѣло окончательно.

Въ этихъ то первобытныхъ формахъ дѣйствительнаго самоуправленія заключается все значеніе англійскаго общественнаго быта, изъ этихъ то мелочныхъ, но существенныхъ заботъ о внутреннемъ благоустройствѣ, почерпнулъ англійскій народъ свою самостоятельность и политическій практическій смыслъ. Все это самобытное устройство дорожнаго управленія было впослѣдствіи искажено непомѣрнымъ преобладаніемъ аристократическаго элемента въ лицѣ мировыхъ судей, и въ концѣ XVIII столѣтія мы уже не находимъ слѣдовъ этого выборнаго начала управленія: court leet исчезли, дорожные смотрители назначаются мировыми судьями, всѣ уставы и постановленія о содержаніи дорогъ поручены надзору этихъ послѣднихъ; мировымъ съѣздамъ предоставлено право, въ случаѣ недостаточности натуральной повинности взимать сборъ, minimum коего сначала опредѣленъ въ $2^1/_2$ процента съ доходности, впослѣдствіи въ $3^1/_2$, по статуту Георга III по 6 пенсовъ съ фунта стерлинговъ.

Вмѣсто прямаго выбора смотрителей, мѣстнымъ приходскимъ собраніямъ дано только право представлять кандидатовъ, изъ коихъ мировые судьи выбираютъ должностныхъ лицъ. Для назначенія въ должность surveyor установленъ имущественный цензъ 10 фун. поземельнаго дохода (70 р.), или 100 фун. ст. цѣнности (700 р.), или 30 фн. другаго дохода (210 р.). Иски и жалобы, прежде подаваемые въ общія судебныя мѣста, перенесены на мировой институтъ, и только въ случаѣ спора о самой обязанности исправлять дорогу, дѣло признается подсуднымъ королевскому суду (kings bench).

Эти порядки, введенные статутами королевы Маріи (1689 — 1694 года) и Георга III (1773 г.), составляютъ второй періодъ англійскаго самоуправленія, періодъ преобладанія земледѣльческаго сословія и мироваго института.

Третій открывается (по дорожному вѣдомству) съ устава 1836 г., дополненнаго положеніями 1858 и 1862 г. Эти новѣйшіе статуты составляютъ реакцію противъ аристократическаго полновластія XVIII столѣтія и возвращаются къ началамъ выборовъ и равноправности. По акту 1858 г. общества съ населеніемъ болѣе 5,000 жителей получили право выбирать особыя коммиссіи (board of highways); избраніе происходитъ въ приходскомъ собраніи vestry. По акту 1862 года малолюдные приходы могутъ соединяться въ округа highways districts и выбирать коммиссіи, состоящія изъ одного члена отъ каждаго погоста.

Изъ этого видно, какъ ошибочно мнѣніе, распространившееся на континентѣ, будто бы весь строй англійскаго selfgovernment-а образовался подъ вліяніемъ мироваго института и почетной службы высшихъ сословій. Это вліяніе было дѣйствительно всесильно съ начала прошлаго столѣтія до тридцатыхъ годовъ настоящаго, но въ продолженіи всего остальнаго времени, то есть 5 или 6 столѣтій, самоуправленіе въ Англіи было основано на выборномъ началѣ и на мѣстныхъ собраніяхъ court leet, vestry. Къ нимъ и возвращается современная Англія.

(Gneist, Das selfgovernment. Ss. 281, 284, 381, 1105. Fischel, Die Verfassung Englands. S. 285.)

---

[6]) Highway-Rate, дорожный сборъ взимается по той же раскладкѣ какъ и налогъ для бѣдныхъ (poor-rate) т. е. по извѣстному проценту съ доходности имуществъ (не болѣе $12^1/_2$). Въ отчетѣ Poor-law board за 1846 г. помѣщенъ слѣдующій обзоръ дорожныхъ сборовъ. Они простирались по королевству Англіи и княжеству Валлисъ:

Въ 1827 году при населеніи 12 мил. на 1.121,812 фун. стер.
» 1838 » » » 14 » » 1.211,191 » »
Въ 1850 году при населеніи 17 мил.
жителей взималось уже . . . . 1.850,000 » »
Въ 1857 году . . . . 1.949,837 » »

При этомъ нужно замѣтить, что города не выдѣляются изъ общихъ земскихъ сборовъ на дороги и что изъ упомянутыхъ суммъ въ 1850 г. расходовалось на дороги, пролегающія черезъ города и городскія земли 824,000 фун. стер. Такъ напримѣръ въ городѣ Манчестерѣ взималось между прочимъ дорожнаго сбора по 6 пенсовъ съ 1 фун. стер. дохода и всѣхъ расходовъ по этой повинности было въ 1857 г. 42,696 фун. стер. 298,872 руб., по одному городу!! независимо отъ собственныхъ городскихъ расходовъ на содержаніе улицъ, мостовыхъ и пр.

(Fisco, Des taxes loc. en Angl., p. 146, 182, 412.)

---

[7]) District fund. По акту 25, 26. Victor. c. 61, для уравненія дорожной повинности между приходами введенъ вмѣстѣ съ дорожными округами и общій окружной фондъ (district fund), который предназначенъ для уплаты жалованья должностнымъ лицамъ и покрытія нѣкоторыхъ статей общаго расхода. Всѣ прочія издержки, а именно постройка и ремонтъ дорогъ распредѣляются по приходамъ, пропорціонально доходности имуществъ, оцѣненныхъ для налога о бѣдныхъ.

Англійскій district fund соотвѣтствуетъ французскому fond commun

съ тѣмъ различіемъ, что первый расчитывается въ предѣлахъ одного округа и расходуется мѣстными и выборными властями, между тѣмъ какъ второй имѣетъ въ виду уравненіе дорожной повинности по всей Франціи и находится въ распоряженіи центральнаго правительства.

(Gneist, Die Selbstverw. in Engl. S. 1174.)

---

[8]) Въ первой части этого сочиненія въ главѣ о натуральныхъ повинностяхъ мы изложили ходъ переложенія натуральной дорожной повинности (statute duty) въ денежный сборъ. Замѣтимъ, что и по дорожному уставу 1836 г. обывателямъ оставленъ косвеннымъ образомъ выборъ между работой и денежной платой: по § 35 этого устава, если два изъ податныхъ обывателей заявляютъ, что желали бы вмѣсто денежнаго сбора принять на себя поставку дорожнаго матеріала натурой, то surveyor обязанъ внести это предложеніе на обсужденіе собранія, и если оно согласится на предложеніе, то дорога раскладывается по погонной и кубической мѣрѣ полотна на все общество.

Этотъ послѣдній видъ натуральной повинности отмѣненъ закономъ 1862 г. Но еще въ 1857 году въ общемъ отчетѣ дорожныхъ расходовъ значилась статья о поставкахъ, произведенныхъ натурой, суммой на 39,809 фун. ст. = 278,663 руб.

(Gneist, Das selfgovernment. S. 1165. Fisco, Des taxes locales, p. 412.)

---

[9]) Нѣкоторыя правила дорожнаго управленія въ Англіи заслуживаютъ особаго вниманія по своей практической пользѣ: a) Dedication, подъ этимъ словомъ разумѣется особое право землевладѣльца требовать, чтобы дорога была принята на повинность обществъ или земства, если онъ можетъ доказать, что она служитъ для общихъ сообщеній; но такъ какъ изъ этого возникали очень часто пререканія между частными собственниками и обществами и первые не рѣдко съ умысломъ запускали дорогу до того, что она дѣлалась непроѣздимою, и потомъ требовали принятія ея на общественное содержаніе, то § 23-мъ устава 1836 года установлена слѣдующая процедура: владѣлецъ, желающій перевести дорогу на общественное содержаніе, долженъ заявить о томъ за 3 мѣсяца дорожному смотрителю, который вноситъ это предложеніе въ приходское собраніе; если оно не согласится на предложеніе, то дѣло переносится въ мировой съѣздъ; постановленіемъ съѣзда владѣлецъ можетъ быть принужденъ къ приведенію дороги въ полную исправность и только послѣ этого

ОНА ПРИНИМАЕТСЯ НА ПОВИННОСТЬ ОБЩЕСТВА. Этотъ вопросъ одинъ изъ тѣхъ, которые ежедневно представляются въ нашей земской практикѣ: городское общество или частный владѣлецъ ходатайствуютъ о переведеніи дороги, моста, перевоза на земскую повинность или на общее содержаніе волости; волость отказывается по причинѣ, или подъ предлогомъ, что дорога неисправна и требуетъ починокъ, обременительныхъ для обывателей. Изъ этихъ пререканій у насъ нѣтъ исхода и подобные пути сообщенія обыкновенно не чинятся никѣмъ.

b) Порядокъ подачи жалобъ на неисправности дорогъ и понужденія виновныхъ къ исправленіямъ установленъ актомъ 1862 г. (25 et 26 Vict. c. 61): по жалобѣ (complaint), поданной частнымъ лицомъ на неисправность и вообще дурное состояніе дороги, мировой судья вызываетъ членовъ управы или дорожнаго смотрителя подлежащаго погоста. Если они принимаютъ на себя исправленіе поврежденій, то дѣло тѣмъ и рѣшается безъ дальнѣйшихъ взысканій; если же они отпираются, то судья назначаетъ понятыхъ для освидѣтельствованія дороги и можетъ прямо отъ себя поручить подрядчику произвести нужныя работы на счетъ суммъ, принадлежащихъ дорожной управѣ (district board). Жалобы на таковыя рѣшенія подаются въ общія судебныя установленія.

c) По тому же новѣйшему акту 1862 г. §§ 34 — 36 установлены дополнительныя правила къ уставу 1836 г. о перечисленіи частныхъ дорогъ въ общественныя: предписано въ такихъ случаяхъ возлагать на землевладѣльца извѣстную часть текущихъ расходовъ на содержаніе дороги, или же требовать отъ него внесенія въ district fund извѣстной единовременной суммы, проценты съ коей ассигнуются на дорожныя починки.

d) Перемѣщеніе или упраздненіе дорогъ (diverting and stopping) дѣлается слѣдующимъ порядкомъ: если приходское собраніе предлагаетъ измѣнить направленіе дороги, или ее вовсе закрыть, то оно обязано вопервыхъ представить свидѣтельство, что владѣльцы земель, по коимъ новая дорога проводится, согласны на уступку земли; вовторыхъ составить планъ предполагаемаго пути; затѣмъ представить все дѣло въ мировой съѣздъ графства (quarter-session) и сдѣлать о своемъ предложеніи троекратную публикацію. Если противъ него представлены будутъ возраженія отъ лицъ заинтересованныхъ, то съѣздъ обязанъ вызвать присяжныхъ для рѣшенія question of fact: дѣйствительно ли полезно предполагаемое измѣненіе. Этимъ приговоромъ присяжныхъ дѣло рѣшается окончательно.

Эта регламентація можетъ показаться очень мелочною и процедура крайне медленною.

Но онѣ по крайней мѣрѣ даютъ всякому дѣлу и всякой жалобѣ пра-

вильный, законный ходъ и исходъ, и ограждаютъ равно интересы частныхъ лицъ и сельскихъ обществъ. Порядки, принятые въ континентальныхъ государствахъ, по коимъ, въ случаѣ неисправности, мѣстные администраторы распоряжаются непосредственно (d'office) починкой дорогъ и по коимъ жалобы разсматриваются начальствомъ (im Verwaltungswege), порядки эти дѣйствуютъ безъ сомнѣнія быстрѣе, но предоставляютъ приказнымъ стороннимъ лицамъ сужденіе о такихъ дѣлахъ, которыя вовсе выходятъ изъ круга ихъ свѣдѣній и соображеній, ибо пользы и нужды сообщеній, направленіе дорогъ, проложеніе новыхъ путей и закрытіе прежнихъ трактовъ, все это зависитъ отъ мѣстныхъ обстоятельствъ, извѣстныхъ только мѣстнымъ жителямъ. Въ наше время, когда вся сѣть сухопутныхъ сообщеній измѣняется вслѣдствіи постройки желѣзныхъ дорогъ, эти соображенія особенно важны.

(Gneist, Die Selbstverw. in Engl. Ss. 1165, 1175, 1180.)

XXVI.

О дорожной и подводной повинностяхъ въ Россіи. Разряды дорогъ, установленные уставомъ путей сообщеній. — Различіе ихъ: а) по способамъ содержанія, b) по вѣдомствамъ управленія. — Правила содержанія дорогъ по уставу. Дѣйствительный порядокъ ихъ содержанія, устройства и исправленія. Новое распредѣленіе дорожнаго управленія, введенное положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ, — смѣшеніе вѣдомствъ губернскихъ и уѣздныхъ управъ и земскаго управленія вообще съ вѣдомствомъ путей сообщеній. — О подводной повинности. Порядокъ исправленія этой повинности въ Англіи, Пруссіи и Россіи. Обывательскія станціи; росписаніе мѣстныхъ жителей по стойкамъ; нарядъ подводъ; открытые листы. Необходимость общаго пересмотра устава путей сообщеній.

Мы соединяемъ въ одну главу собственно дорожную повинность, то есть содержаніе самихъ путей, и подводную, то есть содержаніе земскихъ сообщеній на этихъ дорогахъ. Въ дѣйствительности онѣ нынѣ завѣдываются не только одними и тѣми же присутствіями, управами, но и поручаются обыкновенно одному и тому же члену управы, служба коего состоитъ въ постоянныхъ разъѣздахъ для надзора за дорогами и стойщиками обывательскихъ станцій.

Дорожная повинность. Сухопутныя сообщенія въ Россіи раздѣляются по уставу путей сообщеній ст. 10 на пять классовъ:

1) Государственные или главные пути сообщеній.
2) Дороги большихъ сообщеній.
3) Дороги почтовыхъ сообщеній изъ губерній въ губерніи.
4) Дороги почтовыхъ и торговыхъ сообщеній между уѣздами.
5) Дороги сельскія и полевыя.

Дороги первыхъ двухъ категорій перечислены въ томъ же уставѣ ст. 11 и 13. Росписаніе дорогъ 3 и 4 разрядовъ составляется по губерніямъ; но это оффиціальное распредѣленіе не имѣетъ собственно никакого значенія, и на мѣстахъ, въ губерніяхъ и уѣздахъ, едва ли кому извѣстно, къ какому разряду должна быть отнесена та или другая до-

га. Поэтому вѣрнѣе будетъ раздѣлить всѣ сухопутныя сообщенія по домствамъ и по способу ихъ содержанія; въ такомъ случаѣ можно инять 5 разрядовъ дорогъ:

1) Государственныя и губернскія шоссе. Содержаніе рвыхъ производится изъ государственнаго казначейства; на губернскія ›ссе отпускаются въ нѣкоторыхъ губерніяхъ суммы земскихъ сборовъ. › и другія состоятъ въ вѣдѣніи и распоряженіи главнаго управленія тей сообщеній и переходятъ въ оное по мѣрѣ того, какъ обращаются ъ грунтовыхъ дорогъ въ шоссе; поэтому главное отличіе ихъ заклюется не въ родѣ сообщеній, а единственно въ томъ, шоссированы доги или нѣтъ.

2) Ко второму разряду слѣдуетъ отнести дороги, содержимыя изъ бернскаго денежнаго сбора.

3) Къ третьему — пути сообщеній, лежащіе на натуральной повинсти уѣздовъ.

4) Къ четвертому — дороги сельскія, коихъ содержаніе лежитъ на язанности сельскихъ обществъ и землевладѣльцевъ.

5) и наконецъ къ пятому — дороги полевыя, то есть частныя, соржаніе коихъ необязательно.

Въ строгомъ смыслѣ, на земской повинности лежатъ только дороги ораго и третьяго разрядовъ, или по росписанію устава, дороги втораго, етьяго и четвертаго разрядовъ — грунтовыя, почтовыя, торговыя и енныя (ст. 13); но такъ какъ ни административнымъ, ни земскимъ стямъ на самихъ мѣстахъ неизвѣстно, какія дороги слѣдуетъ признать торговыми и военными и такъ какъ съ другой стороны законъ нимъ не опредѣляетъ значенія дорогъ послѣдняго разряда, сельскихъ, въ дѣйствительности выходитъ, что всѣ дороги за исключеніемъ шоссе граиваются и исправляются на счетъ земскихъ повинностей.

Различіе состоитъ только въ томъ, что нѣкоторые участки содержатся бернскимъ денежнымъ сборомъ, другіе на счетъ пособій, отпускаемыхъ ъ губернскаго сбора въ уѣзды, третьи — непосредственно отъ уѣздовъ общей раскладкѣ на всѣхъ жителей и натурой, четвертые — отдѣльми обществами, городами и вѣдомствами тоже натурой, но безъ всяй раскладки, по приказамъ полиціи и по наряду сельскихъ начальнивъ; наконецъ пятые — вовсе никѣмъ не чинятся и не содержатся, тому что они не записаны въ росписаніе дорожныхъ коммиссій и незапамятныхъ временъ признаются проселочными, хотя торговое иженіе на нихъ и значительнѣе, чѣмъ на всѣхъ прочихъ трактахъ ѣзда.

Также различны и разнообразны вѣдомства и начальства, завѣдывающія дорожнымъ управленіемъ: государственныя и губернскія шоссе находятся въ непосредственномъ вѣдѣніи главнаго управленія путей сообщеній, прочія дороги состояли доселѣ подъ управленіемъ дорожныхъ коммиссій губернскихъ и уѣздныхъ; съ упраздненіемъ ихъ переходятъ отчасти въ распоряженіе губернскихъ, отчасти въ вѣдѣніе уѣздныхъ управъ. Содержаніе сельскихъ дорогъ (по ст. 15 уст. п. с.) относится къ обязанности селеній и владѣльцевъ, черезъ дачи которыхъ пролегаютъ, и лежитъ на отвѣтственности сельскихъ обществъ и ихъ начальствъ.

Главныя правила для содержанія дорогъ, закономъ установленныя, но въ дѣйствительномъ быту существенно измѣненныя, суть слѣдующія:

Устроеніе дорогъ 2, 3 и 4 разрядовъ, то есть всѣхъ, кромѣ шоссированныхъ и сельскихъ, производится или на счетъ денежныхъ земскихъ сборовъ, или личною работою (ст. 752 уст. п. с.); въ дѣйствительности же, такъ какъ порядокъ причисленія проселочныхъ дорогъ къ разряду уѣздныхъ закономъ не установленъ, то личной работой устраиваются не только дороги этихъ трехъ разрядовъ, но и всѣ дороги, сколько ихъ ни есть, за исключеніемъ шоссе.

Общимъ правиломъ установлено, что дорожная повинность во всякомъ случаѣ исправляется обывателями въ натурѣ (ст. 754) и что на счетъ денежныхъ повинностей она обращается только при совершенной невозможности исправить дороги безъ денежнаго сбора (753), но въ примѣчаніи къ ст. 754 объяснено: «само собой разумѣется (?), что правило это относится только до казенныхъ крестьянъ и не стѣсняетъ помѣщиковъ въ замѣнѣ наймомъ дорожной повинности, на крестьянахъ ихъ лежащей». Удѣльнымъ крестьянамъ дозволяется такой же замѣнъ по собственнымъ ихъ мірскимъ приговорамъ. Въ уставѣ о земскихъ повинностяхъ (ст. 196, 197) кромѣ того допускается для всѣхъ обществъ и помѣстій право отправлять свою долю дорожныхъ работъ посредствомъ временнаго найма съ утвержденія того начальства, которое разрѣшаетъ мірскіе сборы; если же общества разныхъ вѣдомствъ пожелаютъ содержать участокъ таковымъ же наймомъ, то онъ допускается съ разрѣшенія присутствія о земскихъ повинностяхъ, а въ случаѣ его несогласія представляется министру внутреннихъ дѣлъ.

Итакъ по смыслу этихъ статей закона, переложеніе натуральной дорожной повинности въ денежный сборъ, хотя и запрещалось формально, но въ дѣйствительности зависѣло отъ желанія обывателей и разрѣшенія

начальства; стѣсненіе заключалось только въ томъ, что не смотря на разрѣшеніе и утвержденіе и на то, что наемъ долженъ былъ заключаться формальнымъ контрактомъ, отвѣтственность за исправность дороги на контрагентѣ не лежала и оставалась на селеніи или волости, приписанныхъ къ участку (ст. 768 уст. пут. сооб.). Это обстоятельство, ограждая неисправныхъ подрядчиковъ, обременяло крестьянъ и весьма часто заставляло ихъ, заплативъ деньги, исправлять вторично ту же повинность личной работой по наряду становыхъ приставовъ, дѣлившихъ съ дорожными подрядчиками денежные сборы неосторожныхъ крестьянъ.

Раскладка натуральной дорожной повинности производилась по постановленію губернской дорожной коммиссіи; всѣ дороги разбивались на участки и къ каждому участку приписывалась часть окрестныхъ селеній; при всякой новой ревизіи дѣлалось новое росписаніе дорогъ (766, 769).

Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, преимущественно въ сѣверныхъ, гдѣ по разнообразію почвъ и многочисленности канавъ, трубъ и мостовъ, уравненіе повинности представляло особенныя затрудненія, дорожныя коммиссіи, уѣздныя, вынуждены были дѣлать описанія дорогъ и съемку ихъ посредствомъ землемѣровъ; выводили пропорцію между разными грунтами, суходоломъ, низкодоломъ, фашинной настилкой, мостовой, и приводя ихъ къ одному общему знаменателю, разлагали дорожные участки не по погонному протяженію, но по приблизительному расчету стоимости ихъ содержанія. Но къ сожалѣнію при недостаточности средствъ, эти благонамѣренныя начинанія остались почти во всѣхъ уѣздахъ недоконченными. Уѣздныя коммиссіи не имѣли никакихъ штатныхъ суммъ въ своемъ распоряженіи; губернскія, занятыя многосложной перепиской, составленіемъ смѣтъ и плановъ, не имѣли возможности вникнуть въ это важное дѣло, требовавшее внимательныхъ мѣстныхъ распоряженій.

Внутренняя раскладка, то есть самый нарядъ рабочихъ конныхъ и пѣшихъ, который и составляетъ всю сущность натуральной повинности, въ нашемъ законодательствѣ не опредѣлена никакими правилами, не ограничена никакой нормой.

Въ законѣ (ст. 771) сказано, что селенія наряжаютъ рабочихъ по мѣрѣ надобности, что установленіе очередей и нарядовъ принадлежитъ распоряженіямъ обществъ, утвержденіе очередныхъ списковъ городскимъ, волостнымъ и сельскимъ начальствамъ, наблюденіе — земской полиціи и губернской дорожной коммиссіи, разрѣшеніе спорныхъ случаевъ — присутствію земскихъ повинностей.

Но при всемъ этомъ многосложномъ порядкѣ, при установленіи четырехъ или пяти инстанцій для разсмотрѣній, утвержденій и наблюденій, самый размѣръ повинности, нормальное ея отношеніе къ предмету обложенія, предоставлены полному произволу самихъ обществъ и усмотрѣнію мѣстныхъ начальствъ.

Относительно поставокъ строительныхъ матеріаловъ для дорогъ у насъ существуютъ слѣдующія правила, также весьма неопредѣленныя: песокъ, фашины и прочіе предметы должны быть поставляемы отъ тѣхъ селеній, къ участку коихъ дорога принадлежитъ (ст. 774). А если въ томъ селеніи этихъ предметовъ не находится?

Лѣсъ отпускается изъ казенныхъ дачъ для государственныхъ крестьянъ безденежно; для помѣщичьихъ (по неимѣнію лѣса у самого помѣщика) со взысканіемъ попенныхъ денегъ (ст. 775, 777). А если казенныхъ лѣсовъ въ близости не имѣется?

Для содержанія дорогъ послѣдняго разряда, проселочныхъ и полевыхъ, особаго порядка не установлено, хотя имъ и посвященъ особый отдѣлъ устава пут. сооб. (ст. 802 и посл.). Въ ст. 198 уст. о земск. пов. предписаны правила о перечисленіи этихъ дорогъ въ высшій разрядъ торговыхъ и военныхъ; — правила эти примѣнялись только въ петербургской губерніи, гдѣ для передвиженія войскъ при маневрахъ многія сельскія дороги признаны военными; въ прочихъ губерніяхъ эта статья закона осталась мертвой буквой, такъ какъ собственно не представляется никакой пользы для самой дороги и никакого различія въ порядкѣ содержанія отъ перечисленія какой бы ни было дороги въ какой бы ни было разрядъ.

Правда дорогамъ сельскимъ дано особое мѣсто въ уставѣ — онѣ отнесены къ обязанностямъ обществъ, но такъ какъ на обязанности тѣхъ же обществъ лежитъ и раскладка всѣхъ прочихъ дорогъ, то на практикѣ всѣ дорожныя работы смѣшиваются и распредѣляются вмѣстѣ и земскія раскладки сливаются съ общественными. Далѣе смѣшеніе это еще усиливается отъ сбивчивости и противорѣчій законоположенія: въ ст. 802 сказано, что сельскія дороги исправляются по мѣрѣ совершенной необходимости, но въ ст. 804 исчислены тѣ дороги изъ числа проселочныхъ, на которыя губернаторъ обращаетъ особое вниманіе, и редакція этой статьи такова, что подъ это опредѣленіе подходятъ всѣ сухопутныя сообщенія безъ исключенія, наконецъ въ ст. 806 предписывается категорически мѣстнымъ начальствамъ наблюдать, чтобы проселочныя дороги, «какъ и большія» были исправны и безопасны.

Изъ этого слѣдуетъ, что власть губернаторовъ и мѣстныхъ началь-

иковъ (какихъ?) по проселочнымъ дорогамъ еще полнѣе, чѣмъ права съ надъ прочими, ибо по высшимъ разрядамъ путей сообщеній, причиненнымъ къ земскимъ повинностямъ, они должны придерживаться складки, по послѣднему же разряду дѣйствуютъ полновластно, выгоняя ителей по мѣрѣ необходимости на всѣ дороги, прилегающія черезъ ихъ ачи. Понятно, что при этомъ порядкѣ начальники не находили никакого удобства въ перечисленіи сельскихъ дорогъ въ губернскія и уѣздныя въ дѣйствительности большая часть сухопутныхъ сообщеній, по многимъ важнѣйшимъ торговымъ трактамъ, остаются доселѣ на иждивеніи дѣльныхъ сельскихъ обществъ и землевладѣльцевъ, не входятъ въ складки дорожныхъ повинностей и по совершенной невозможности илить подобныя египетскія работы частными усиліями селеній и помѣщиковъ, обрѣтаются въ томъ непроѣздимомъ состояніи, на которое такъ рько сѣтуетъ русское общество.

Въ это смутное положеніе дорожнаго управленія введенъ положеніемъ земскихъ учрежденіяхъ новый элементъ. Къ предметамъ вѣдомства ихъ учрежденій между прочимъ отнесено: раздѣленіе путей сообщенія губернскіе и уѣздные, представленіе о перечисленіи дорогъ въ разрядъ сударственныхъ,—отнесеніе проселочныхъ дорогъ въ разрядъ уѣздныхъ, а также уѣздныхъ—въ разрядъ проселочныхъ, измѣненіе направленій дорогъ, содержаніе бичевниковъ—и наконецъ мѣстныя распоряженія по указаніямъ губернской управы, по устройству въ уѣздѣ губернскихъ путей сообщеній (ст. 62). Эти правила, весьма либеральныя, реносящія на мѣстныхъ жителей всѣ права и обязанности администраи, вмѣстѣ съ тѣмъ однако усложняютъ управленіе новыми совершенно предвидѣнными соображеніями; вводятся новые разряды дорогъ, бернскіе и уѣздные, которые нигдѣ законодательнымъ порядкомъ не тановлены, не различены ни по способу содержанія, ни по ихъ значенію вмѣстѣ съ тѣмъ учреждается два различныхъ вѣдомства для этихъ ухъ неразличныхъ дорогъ,—губернскія завѣдываются губернскими равами, уѣздныя уѣздными; самое раздѣленіе путей на губернскіе, ѣздные и проселочные поручается земскимъ собраніямъ по ихъ усмоѣнію безъ всякихъ указаній, такъ что можетъ случиться, что въ ной губерніи всѣ дороги будутъ зачислены въ губернскія и приняты денежный сборъ, а въ другой—всѣ будутъ переведены въ проселочныя возложены на личную работу крестьянскихъ обществъ.

Устройство дорожной части въ Россіи требуетъ радикальнаго всестонняго пересмотра. Настоящее ея положеніе можетъ быть представлено ъ слѣдующихъ главныхъ чертахъ:

Всѣ грунтовыя дороги, начиная отъ почтовыхъ трактовъ до проселочныхъ, лежатъ на повинности сельскихъ обществъ; на города приходятся самые незначительные участки, пролегающіе черезъ городскія и пригородныя земли. Землевладѣльцы въ раскладкѣ не участвуютъ.

Содержаніе дорогъ распредѣляется между безчисленными вѣдомствами, слагающими другъ на друга отвѣтственность за неисправность сообщеній. На одномъ и томъ же трактѣ мы находимъ одни шоссированнные участки, завѣдываемые офицерами путей сообщеній, другіе, чинимые на счетъ губернскаго земскаго сбора, третьи, исправляемые натурой по уѣзднымъ раскладкамъ, четвертые, состоящіе на повинности городовъ, и въ каждомъ изъ этихъ участковъ мосты, плотины, опять подраздѣляемые на подобные же разряды, одни принятые на губернскій сборъ, будто бы по сложности ихъ конструкціи, другіе, гораздо сложнѣйшіе, исправляемые топорной работой мѣстныхъ крестьянъ.

Главный недостатокъ всего этого управленія есть неопредѣлительность. Ни разряды дорогъ, ни предѣлы власти многоразличныхъ вѣдомствъ, ихъ исправляющихъ и надъ ними надзирающихъ, не различены ясными чертами; сравнивая наши дорожные уставы съ французскими и англійскими, нельзя не быть пораженнымъ съ одной стороны широкимъ произволомъ, предоставленнымъ земскимъ учрежденіямъ, съ другой стороны отсутствіемъ всякихъ гарантій, всякихъ нормальныхъ правилъ обложенія, ограждающихъ обывателей отъ обременительныхъ сборовъ и работъ. Имъ не предоставлено даже права жалобы и иска противъ неправильнаго обложенія, этого послѣдняго права угнетеннаго меньшинства.

О подводной повинности. Обязанность ставить подводы подъ проходящія войска и для проѣзда служащихъ лицъ во всѣхъ государствахъ до новѣйшихъ временъ лежала на личной повинности мѣстныхъ жителей.

Но въ Англіи уже съ давнихъ лѣтъ принято правило вознагражденія за подводную повинность. По извѣстному закону Mutiny-Act, опредѣляющему ежегоднымъ постановленіемъ парламента составъ и содержаніе арміи, установленъ и порядокъ истребованія подводъ для войскъ. Требованіе предъявляется мировому судьѣ или канцеляріи мироваго съѣзда; нарядъ дѣлается по очереди въ предѣлахъ мироваго участка; прогонная плата уплачивается наличными деньгами по 15 и до 30 коп. за англ. милю (10—20 коп. за версту).

Въ Пруссіи прежняя безплатная поставка подводъ отмѣнена зако-

номъ 1810 г., но повинность сохранена на томъ же основанiи какъ въ Англiи съ поверстной платой за каждую лошадь, по 6 зильбергрошей за милю (около 3 к. за версту); изъятiя, коими пользовалось дворянство, тѣмъ же закономъ отмѣнены; раскладка подводной повинности производится по числу упряжныхъ лошадей и воловъ, причемъ 3 вола считаются за 1 лошадь. Желающiе могутъ выкупаться отъ повинности годовой платой по 3 руб. за лошадь.

Въ Россiи подводная повинность имѣетъ два главныхъ вида: a) для воинскихъ потребностей при движенiи войскъ, разныхъ командъ, ремонтовъ, для перевозки больныхъ и т. п., b) для земскихъ сообщенiй, разъѣздовъ полицiи и губернскихъ чиновниковъ.

По первому отдѣлу у насъ принята система, подобная прусской, и плата, соотвѣтствующая прусской таксѣ, а именно за одну станцiю въ 25 верстъ 75 к. на лошадь (ст. 434 уст. о З. П.). Плату эту надо признать достаточной и эта часть подводной повинности почти окупается, не составляя для жителей значительнаго обремененiя. По крайней мѣрѣ такъ слѣдовало быть, еслибъ выдача контрамарокъ дѣлалась правильно и еслибъ на одно конную подводу не наваливали такихъ грузовъ, какихъ и пара лошадей не тронетъ съ мѣста.

По второму одтѣлу подводы назначаются: a) безъ платежа прогоновъ для земской полицiи, b) за прогоны для всѣхъ прочихъ лицъ губернскаго управленiя по открытымъ билетамъ начальника губернiи, c) для перевозки больныхъ арестантовъ.

Въ дѣйствительности же повинности эти воинская и гражданская, хотя и различены по закону, но смѣшаны въ одну и хотя онѣ причислены къ натуральнымъ, но въ большей части губернiй и тѣхъ именно, гдѣ по многочисленности войскъ тягость подводъ наиболѣе чувствительна, исправляются наймомъ.

Устройство этой части земскихъ повинностей слѣдующее:

По соображенiю главныхъ пунктовъ земскихъ сообщенiй, выбираются селенiя для обывательскихъ станцiй. Къ нимъ приписываются окольныя общества и волости. Это росписанiе и составляетъ главную, весьма трудную задачу всего этого управленiя: нужно вопервыхъ уровнять число приписанныхъ жителей съ значенiемъ станцiй, такъ какъ по разгону онѣ очень различны, и вовторыхъ уравнять селенiя между собой по дальности разстоянiй; такъ напримѣръ: если въ уѣздѣ на 40,000 жителей 10 обывательскихъ станцiй, то на каждую въ средней сложности приходилось бы по 4,000 обывателей; но такъ какъ на однѣхъ разгонъ бываетъ ежедневный, на другихъ очень рѣдкiй, то для равномѣрнаго

обложенія къ однѣмъ станціямъ приписывается болѣе, къ другимъ менѣе селеній: затѣмъ общее число жителей, приписанныхъ къ одной станціи, раздѣляется на число дней въ году и когда такимъ образомъ выведена единица обложенія, то каждое общество облагается по числу душъ столькими-то днями стойки. Натурой на стойку выходятъ только ближайшія селенія; прочія нанимаютъ за себя стойщиковъ. Но такъ какъ эти частныя наймы обходятся дорого и при частой смѣнѣ разныхъ стойщиковъ крайне неудобны для сообщеній, то во многихъ губерніяхъ введены были уже съ давнихъ лѣтъ общіе наймы по вѣдомствамъ государственныхъ, удѣльныхъ, помѣщичьихъ крестьянъ, или даже по цѣлому уѣзду съ тѣхъ поръ, какъ крестьяне сведены въ одно общее управленіе.

До какой степени эта повинность, лежавшая на однихъ крестьянахъ, была обременительна для нихъ, видно изъ того, что въ нѣкоторыхъ сѣверныхъ и сѣверо-западныхъ губерніяхъ она еще въ 50-хъ годахъ обходилась въ 30 и 40 коп. съ души.

Въ Новгородской она составляла налога для цѣлой губерніи не менѣе 100,000 рублей, въ то время какъ всѣ денежные земскіе сборы, взимаемые со всѣхъ сословій, простирались на 348,000 р. (въ 1862—1863 г.). Въ настоящее время при всѣхъ усиліяхъ земскихъ управъ она обходится однако не менѣе 20—25 к. на душу.

Если принять въ соображеніе, что за всѣ воинскія подводы казна выплачиваетъ контрмарками, что разъѣзды гражданскихъ чиновниковъ тоже оплачиваются прогонами и что собственно по закону на безплатной повинности земства лежатъ, или должны бы лежать, только проѣзды земской полиціи, то нельзя себѣ и вообразить, чтобы разъѣзды 5,10 лицъ, составляющихъ штатъ уѣздной полиціи, обходились уѣзду въ 10—15 тысячъ рублей въ годъ.

Причины, искуственно и насильственно возвышающія стоимость этой повинности въ Россіи, суть слѣдующія:

Вопервыхъ порядокъ выдачи билетовъ на проѣздъ: губернаторы, коимъ однимъ по закону она предоставлена, высылаютъ бланки за своей подписью въ уѣзды и уѣздные начальники осужаютъ открытыми листами всѣхъ своихъ пріятелей и знакомыхъ.

Вовторыхъ расположеніе такъ называемыхъ обывательскихъ станцій и порядокъ ихъ содержанія, отдѣльный отъ почтовой гоньбы.

Это послѣднее обстоятельство особенно важно.

Въ каждомъ уѣздѣ мы находимъ два порядка сообщеній, а) почтовый, пролегающій черезъ главные тракты, и b) обывательскій, разсѣянный по всѣмъ направленіямъ.

Почтосодержатели не имѣютъ права возить проѣзжихъ въ сторону и не обязаны даже по почтовымъ трактамъ возить полицію, такъ что на самыхъ этихъ трактахъ, рядомъ съ почтовыми станціями устраиваются на счетъ земства особыя обывательскія.

Запрещеніе возить въ сторону заставляетъ также наряжать особыхъ стойщиковъ на такихъ пунктахъ, куда безъ малѣйшаго затрудненія могли бы проѣзжать почтовыя лошади.

Такимъ образомъ отъ отдѣльнаго содержанія этихъ двухъ видовъ сообщеній повинность въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ отправляется вдвойнѣ.

Въ заключеніе мы считаемъ нужнымъ указать тѣ главные недостатки и пороки, которые, по общему сознанію всѣхъ мѣстныхъ жителей, въ разныхъ полосахъ Россіи уже съ давнихъ-лѣтъ препятствуютъ устроенію этихъ двухъ повинностей, дорожной и подводной, составляющихъ въ совокупности совершенно безплодную трату силъ, равную налогу въ 6 или 8 мил. р. въ годъ.

1) Классификаціи дорогъ у насъ собственно не существуетъ. Прежняя обветшала; къ новой еще не приступлено. Нѣтъ даже яснаго указанія на то, что признается дорогой, вообще открытой для сообщенія, и чѣмъ таковая отличается отъ полевой частной дороги, или отъ прогона, тропинки, улицы или даже садовой дорожки.

Въ иностранныхъ законодательствахъ мы видимъ, что всякій путь, проложенный по землѣ частнаго владѣнія, считается первоначально, пока не послѣдовало постановленіе о признаніи его открытой дорогой, частною собственностію. Для отнесенія ея въ разрядъ путей сообщеній требуется въ Англіи постановленіе присяжныхъ и мироваго съѣзда, во Франціи приказъ префекта; но въ обѣихъ этихъ странахъ полагается общимъ правиломъ, что самый фактъ сообщенія, проѣзда и провоза по извѣстному направленію, какъ скоро таковое движеніе постороннихъ лицъ допускается землевладѣльцемъ, придаетъ дорогѣ значеніе открытаго пути сообщенія. По англійскому обычаю по истеченіи 4—5 лѣтъ такого свободнаго пропуска, владѣлецъ дороги имѣетъ право просить отнести дорогу на общественное содержаніе и дѣло рѣшается приговоромъ понятыхъ (присяжныхъ).

Во Франціи всякая сельская дорога (chemin rural) открыта для публики, хотя бы содержаніе ея лежало и на частной повинности землевладѣльца, если меръ признаетъ ее нужной для сообщеній; но землевладѣльцу предоставляется въ такомъ случаѣ искать судебнымъ порядкомъ противъ распоряженія мера, и рѣшеніе кассаціоннаго суда ввело правило, что только давность пользованія (la prescription) можетъ служить достаточнымъ

поводомъ для перенесенія дороги изъ разряда сельскихъ въ общественныя (chemin vicinale).

Въ Россіи никакого положительнаго различія между сельскими или полевыми дорогами и другими въ дѣйствительности не дѣлается и для проѣздовъ губернаторовъ, архіереевъ и другихъ ревизующихъ чиновниковъ и сановниковъ ежегодно чинятся общимъ нарядомъ отъ крестьянъ такія дороги, которыя въ росписаніяхъ не значатся и должны быть по закону исправляемы владѣльцами земель, чрезъ которыя пролегаютъ. Первымъ дѣломъ дорожнаго управленія должно быть ясное указаніе тѣхъ путей, которые составляютъ обязательную повинность, и того порядка, какой требуется для признанія частной (сельской или полевой) дороги открытымъ путемъ сообщеній.

2) Классификація дорогъ сама собой опредѣляется трояким ихъ назначеніемъ и способомъ содержанія: государственныя, губернскія и уѣздныя дороги. Всѣ прочіе разряды — военные, почтовые, торговые пути сообщенія сливаются въ трехъ упомянутыхъ выше классахъ. Но перечисленіе ихъ изъ одного разряда въ другой, нынѣ предоставленное безотчетному распоряженію земскихъ собраній, должно бы быть обусловлено нѣкоторыми положительными указаніями. Такъ напримѣръ, нельзя допустить, чтобы дороги, служащія для сообщенія уѣздныхъ городовъ съ новооткрытыми станціями желѣзныхъ дорогъ, не были принимаемы на обязательную повинность губерніи или уѣзда, или чтобы дороги, соединяющія волости и мировые участки, оставались въ разрядѣ сельскихъ и полевыхъ.

Законъ долженъ оградить меньшинство и предоставить по крайней мѣрѣ мѣстнымъ обывателямъ право требовать отнесенія дороги въ разрядъ уѣздныхъ, если она служитъ для общихъ сообщеній, а именно: a) для соединенія волостей между собою, b) для сообщенія ихъ съ уѣзднымъ городомъ, полицейскими станами и мировыми участками, c) для провозовъ къ пристанямъ и рынкамъ.

3) Послѣдній разрядъ дорогъ, который мы въ классификацію не вносимъ, суть полевыя и сельскія, по нашему закону именуемыя проселочными, во Франціи chemins ruraux, въ Германіи Privat-Wege. Намъ кажется, что возлагать ихъ на повинность тѣхъ крестьянъ или владѣльцевъ, черезъ земли коихъ онѣ пролегаютъ, есть крайняя несправедливость, порождающая и такую же крайнюю неисправность этихъ дорогъ. Сельское общество въ 10 рев. душъ или владѣлецъ 10 десятинъ по этой раскладкѣ обязываются весьма часто содержать такое же разстояніе, какъ и другое общество въ 1000 душъ или владѣлецъ 1000 десятинъ,

если въ первомъ случаѣ дорога проходитъ вдоль, а во второмъ поперегъ ихъ дачъ.

Для этихъ проселочныхъ дорогъ мы бы полагали лучшимъ способомъ разложить ихъ содержаніе на всѣхъ домохозяевъ и владѣльцевъ волости по числу содержимыхъ ими лошадей, облагая упряжныхъ и верховыхъ лошадей вдвое противъ рабочихъ [1]).

4) Климатическія условія нашего отечества вводятъ въ дорожное наше управленіе предметъ, вовсе незнакомый другимъ государствамъ, это зимнія дороги. Если принять въ соображеніе, что въ большей части Россіи зимній путь есть главное время всѣхъ подвозовъ и поставокъ матеріяла и товара и что для устройства этихъ зимнихъ сообщеній мы располагаемъ, можно сказать, почти всей рабочей силой сельскаго населенія, проводящаго весь этотъ длинный шестимѣсячный періодъ въ полной праздности, то нельзя не пожалѣть о небрежности, съ коей мы относимся къ этой важнѣйшей части нашихъ сообщеній. Зимнія дороги, какъ извѣстно, дѣлаются непроѣздимыми отъ снѣжныхъ наносовъ и сугробовъ и опасными отъ вьюгъ, заметающихъ дороги и оставляющихъ ихъ на нѣсколько дней безъ всякаго слѣда, если дорога не провѣшена. Отъ этихъ бѣдствій, которыя испыталъ каждый русскій человѣкъ, было бы не такъ трудно оберечься до извѣстной степени принятіемъ нѣкоторыхъ общихъ мѣръ. Наносы и сугробы дѣлаются ежегодно на извѣстныхъ мѣстахъ, въ перелѣскахъ и выемкахъ, при полевыхъ изгородахъ и деревенскихъ воротахъ и мѣстные жители могутъ почти безошибочно опредѣлить послѣ продолжительной мятели, какія части дороги занесены и требуютъ разчистки.

Строгій надзоръ надъ этими разчистками и надъ соблюденіемъ правилъ о провѣшиваніи зимнихъ дорогъ спасъ бы много тысячъ русскихъ людей отъ замерзанія и смерти, и милліоны пудовъ разнаго товара отъ просрочекъ при доставкѣ.

Работы эти несравненно легче для обывателей, чѣмъ починка грунтовыхъ дорогъ, ибо производятся въ такое время года, когда полевыхъ работъ нѣтъ, а для сообщеній, въ особенности для подвоза хлѣбнаго товара и разныхъ сельскихъ продуктовъ къ желѣзнымъ дорогамъ и пристанямъ, зимніе пути несравненно важнѣе и нужнѣе чѣмъ лѣтніе.

Таковы, по нашему мнѣнію, главныя предварительныя условія, требуемыя для устройства дорожнаго управленія въ Россіи. Нужно, чтобы законъ далъ общія, точныя указанія:

Какія дороги вообще разлагаются на обязательную повинность обществъ, волостей, уѣздовъ и губерній.

На какія лица и предметы падаетъ раскладка повинности натуральной и денежной.

Въ предѣлахъ этихъ указаній земскія учрежденія могутъ дѣйствовать самостоятельно, но очевидно, что мѣстныя собранія превышаютъ свою власть, когда въ одной губерніи относятъ всѣ дороги на денежный губернскій сборъ, а въ другой на уѣздную натуральную повинность, или въ одномъ уѣздѣ разлагаютъ дорожный сборъ на имущества, въ другомъ на ревизскія души, въ третьемъ на однѣ земли.

Въ этомъ отношеніи полновластію, предоставленному земскимъ собраніямъ (по ст. 64 п. 5 и 68 п. 6), соотвѣтствуетъ самовластіе, предоставляемое администраціи по ст. 90 и 92, такъ что по постановленію губернскаго собранія, утвержденному губернаторомъ и министромъ, любая проселочная дорога можетъ быть отнесена въ разрядъ губернскихъ и на оборотъ, губернская возложена на частную повинность сельскаго общества или землевладѣльца. Законъ никакихъ указаній не даетъ, уставъ путей сообщеній вовсе не сходится съ положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ, росписаніе дорогъ не имѣетъ болѣе никакаго смысла, съ тѣхъ поръ какъ устраивается сѣть желѣзныхъ дорогъ и неуравнительность раскладки дорожной и подводной повинности достигла крайнихъ предѣловъ.

Поэтому мы считаемъ пересмотръ устава путей сообщеній одной изъ тѣхъ мѣръ, которая не можетъ быть отлагаема далѣе. Указанія другихъ законодательствъ по этой части могутъ намъ служить полезнымъ руководствомъ и изъ сличенія ихъ мы выводимъ для нашего отечества слѣдующія заключенія:

I. Классификація дорогъ по разрядамъ должна быть отмѣнена или по крайней мѣрѣ упрощена; такъ какъ главные тракты нынѣ уже большею частію снабжены желѣзными путями, то этотъ разрядъ дорогъ самъ собой отпадаетъ. Остаются дороги губернскія и уѣздныя, содержимыя земствомъ, и сельскія или проселочныя, лежавшія по сіе время на повинности обществъ и землевладѣльцевъ.

Мы полагаемъ, что только эти два разряда и должны быть сохранены: земскія и сельскія (или волостныя).

II. Земскими дорогами признаются тѣ, которыя служатъ для сообщеній городовъ, пристаней, станцій желѣзныхъ дорогъ и волостей между собою. Онѣ признаются таковыми и поступаютъ въ разрядъ земскихъ неиначе, какъ по предложенію начальника губерніи и по постановленію губернскаго земскаго собранія, въ случаѣ же ихъ разногласія по рѣшенію высшаго—правительства. Всѣ земскія дороги лежатъ на денеж-

ной повинности губерніи и завѣдываются губернскими управами подъ ближайшимъ надзоромъ смотрителей, ею назначаемыхъ по уѣздамъ.

III. Сельскими или волостными дорогами признаются тѣ, которыя соединяютъ селенія съ волостными правленіями и церковными приходами, причемъ полагается, что если селеніе уже соединено однимъ путемъ съ волостію, то оно не можетъ требовать отнесенія другой дороги въ разрядъ сельскихъ, а должно содержать ее на свой счетъ, если пожелаетъ. Сельскія дороги лежатъ на натуральной повинности волости, то есть сельскихъ обществъ и землевладѣльцевъ, земли коихъ состоятъ въ предѣлахъ волости, по уравнительной раскладкѣ на всѣхъ обывателей;— онѣ завѣдываются волостными правленіями подъ надзоромъ уѣздныхъ управъ. Если селеніе или землевладѣлецъ пожелаютъ, чтобы какая либо дорога была принята на счетъ волости, то они должны ходатайствовать о томъ черезъ уѣздную управу; — если между волостью и управой возникаетъ пререканіе, то дѣло рѣшается окончательно губернскимъ собраніемъ.

IV. Раскладка натуральной дорожной повинности дѣлается по числу лошадей и рабочихъ воловъ. Упряжные и верховые лошади облагаются вдвойнѣ противъ рабочихъ. Землевладѣльцы, имѣющіе на 100 десят. земли менѣе 10 лошадей или 20 рабочихъ воловъ, облагаются сверхъ того за каждыя 100 десятинъ извѣстнымъ числомъ рабочихъ дней, по пропорціи, выводимой земскими собраніями. Отъ натуральной повинности всѣ обыватели могутъ выкупаться по таксѣ, установленной земскими собраніями. Крестьяне, имѣющіе при 1 душевомъ надѣлѣ не болѣе 1 лошади, освобождаются отъ половины конныхъ дней, причитающихся на нихъ по раскладкѣ, и эту половину отбываютъ пѣшкомъ.

V. Всѣ прочія дороги, служащія только для сообщеній отдѣльныхъ селеній или усадебъ съ полями и прочими угодьями, къ нимъ приписанными, признаются частными, называются полевыми и чинятся на собственный счетъ землевладѣльцевъ. Если они пожелаютъ, чтобы такая дорога принята была въ разрядъ сельскихъ или земскихъ, то они должны подать о томъ прошеніе въ уѣздную управу, которая въ своемъ рѣшеніи придерживается общаго правила, что на повинность земства или волости принимаются тѣ дороги, по коимъ сообщаются: или a) волости или церковные приходы между собой и съ уѣзднымъ городомъ (земскія дороги), или b) отдѣльныя селенія съ волостью или приходомъ (сельскія дороги).

VI. За неисправное содержаніе дорогъ и мостовъ виновные по жалобѣ истца или полицейскаго начальства подвергаются штрафу по рѣшенію мироваго судьи. Если виновные не найдутся, то во всякомъ случаѣ

штрафъ разлагается на ту волость, къ коей приписана дорога, а если дорога состоитъ на земскомъ счетѣ, то на смотрителя дороги, или на подрядчиковъ, взявшихся за ея исправленіе. Если по рѣшенію мироваго судьи упущеніе и неисправность будутъ признаны, то на исправленіе дается по тому же постановленію извѣстный срокъ, по истеченіи коего работы производятся управой на счетъ виновныхъ.

VII. Подводная повинность разлагается точно такъ какъ и дорожная натурой на лошадей съ правомъ выкупаться отъ нея по нормѣ, установленной собраніемъ. [2])

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Мы здѣсь должны прибавить, что мы этотъ способъ раскладки поголовной по лошадямъ и поштучной по возамъ, не считаемъ совершенно равномѣрнымъ, и въ статьѣ о натуральныхъ повинностяхъ возражаемъ противъ этой системы, принятой во Франціи, предпочитая ей смѣшанную систему раскладокъ, существующую въ Англіи, по коей извѣстному числу лошадей (тремъ), соотвѣтствуетъ извѣстное пространство земли (37 дес.) или доходъ (въ 350 руб.). Но для проселочныхъ дорогъ, раскладка коихъ производится внутри волости сельскими начальниками, можно бы допустить этотъ болѣе простой и легкій способъ, не требующій никакихъ измѣреній и оцѣнокъ, а только счета рабочихъ и прочихъ лошадей, число коихъ всегда извѣстно въ крестьянскомъ быту. Справедливо бы также было сдѣлать облегченіе для одноконныхъ хозяевъ, напримѣръ уволить ихъ отъ конныхъ дней.

---

[2]) Мы не упомянули о почтовой повинности, которая, какъ извѣстно, была въ Россіи земская и не исправлялась натурой до новѣйшихъ временъ. Переводъ ея въ денежную повинность, начавшійся въ сороковыхъ годахъ, былъ однимъ изъ примѣровъ мнимаго прогресса, причинившаго болѣе вреда, чѣмъ пользы; почтовая повинность, при такомъ внезапномъ ея преобразованіи, вздорожала непомѣрно, попала въ руки монополистамъ и спекуляторамъ, имена коихъ прославились во всей Россіи, какъ типы лихоимства и лиходательства, и земство получило отъ этой реформы только убытокъ, выразившійся въ огромной приплатѣ подрядчикамъ за содержаніе почтовыхъ лошадей.

Впослѣдствіе, въ 1866 — 67 гг. правительство, убѣдившись въ громадныхъ растратахъ, причиняемыхъ казнѣ этими оптовыми подрядчи-

ками, передало земству въ видѣ опыта въ 3 губерніяхъ (Херсонской, Саратовской и Новгородской) содержаніе почтовыхъ станцій. Въ первой, если не ошибаемся, дѣло не пошло и между почтовымъ начальствомъ и земскими учрежденіями возникли пререканія; въ двухъ другихъ, гдѣ земскіе дѣятели лучше постигли свою роль и глубже вникли въ почтовое дѣло, въ свои обязанности въ отношеніи начальства, отъ коего зависитъ исправность почтъ, въ этихъ губерніяхъ земство выгадало: въ Саратовской около 25 т., въ Новгородской около 40 т. рублей въ годъ. Опытъ этотъ, по нашему мнѣнію, доказываетъ только ту безспорную истину, что земское содержаніе обходится всегда дешевле казеннаго и что этимъ путемъ можно реализировать значительныя сбереженія не только по почтовому, но и по всѣмъ прочимъ вѣдомствамъ.

Впрочемъ многіе справедливо возражаютъ, что мѣра эта не совсѣмъ правильна въ томъ отношеніи, что почтовыя станціи содержатся изъ государственнаго сбора, который такимъ образомъ поступаетъ отъ всей Россіи въ пользу трехъ губерній. Но изъ этого слѣдуетъ только заключить, что ее надо распространить на всѣ губерніи и экономію, какая окажется, распредѣлять пропорціонально между ними. Во всякомъ случаѣ, если строгіе блюстители народной нравственности осуждаютъ это барышничество земства, то они однако должны согласиться, что барыши эти приносятъ болѣе пользы, если достаются всему земскому населенію и употребляются на дѣло народнаго образованія (какъ въ Новгородской губерніи), чѣмъ если бы служили только для обогащенія крупныхъ промышленниковъ и почтовыхъ чиновниковъ. Изъ двухъ золъ выбирай меньшее; эта печальная пословица еще должна служить очень часто въ Россіи руководствомъ для обсужденія и оцѣнки общественныхъ мѣропріятій.

XXVII.

О народномъ здравіи. Различіе между врачебнымъ управленіемъ и народнымъ здравіемъ. Франція. Управленіе вѣдомствомъ народнаго здравія (higiène publique). Богадѣльни и больницы. — Окружные доктора (médecins cantonaux). — Дома умалишенныхъ. Распредѣленіе расходовъ между родственниками и общинами. Полновластіе администраціи по дѣламъ народнаго здравія. — Пруссія. Различіе между Medizinal-Wesen и Sanitäts-Wesen. Организація врачебной части. — Санитарныя коммиссіи. — Больницы входятъ въ кругъ вѣдомства общественнаго призрѣнія Дома умалишенныхъ. — Повальныя болѣзни. — Англія. До новѣйшихъ временъ народное здравіе вовсе не составляло предмета управленія. — Организація этого вѣдомства началась въ 1838 г. — Слѣдственная коммиссія 1843 г. — Три системы управленія, примѣненныя къ народному здравію. Порядокъ введенія новыхъ уставовъ. Учрежденіе управъ (local-boards или boards of health). Отношенія управъ къ центральному правительству. Порядокъ управленія и дѣлопроизводства. Вѣдомство народнаго здравія обнимаетъ въ Англіи всѣ предметы общественнаго благоустройства. — Уставъ для города Лондона, local Management-act. 1855. Недостатки новаго положенія. — Пользы онаго: a) оно указало связь между санитарною частію и прочими вѣдомствами, строительнымъ общественнымъ благоустройствомъ и пр., b) оно согласило начала самоуправленія съ административнымъ надзоромъ. Россія. Настоящая организація врачебнаго управленія. Раіонъ дѣйствія одного врача. Различіе между медицинскимъ и санитарнымъ вѣдомствами. Предметы, входящіе въ кругъ дѣйствій земскихъ учрежденій. Предѣлы ихъ власти; право частнаго иска. Отношенія медицинскихъ чиновъ къ народному здравію. Связь между санитарнымъ управленіемъ и другими частями внутренняго управленія.

Во всѣхъ современныхъ законодательствахъ дѣлается различіе между врачебнымъ управленіемъ и вѣдомствомъ народнаго здравія, но чтобы найти ясное, научное соотношеніе этихъ двухъ отраслей, нужно обратиться къ Германіи, гдѣ теорія съ одной стороны и административная практика съ другой выяснили эти вопросы лучше и полнѣе чѣмъ въ другихъ странахъ. Въ Германіи врачебное вѣдомство подраздѣляется на части: Medizinalwesen и Sanitätswesen. Первая означаетъ техническую медицинскую часть управленія, имѣющую въ виду излѣченіе и пресѣченіе болѣзней; вторая хозяйственную и распорядительную власть, главная цѣль которой есть предупрежденіе болѣзней и на-

дежей, охраненіе народнаго здравія отъ зловредныхъ явленій и дѣйствій. Первая завѣдывается спеціально медиками, коимъ предоставляется совѣщательный голосъ по всѣмъ дѣламъ врачебнаго управленія; вторая составляетъ предметъ вѣдомства мѣстныхъ общественныхъ учрежденій — Gemeindewesen. Надъ этими двумя инстанціями, дѣйствующими совмѣстно каждая въ своемъ кругу, полагается еще третья высшая административная власть, разрѣшающая недоразумѣнія и пререканія между подвѣдомственными ей медицинскими и земскими чинами.

Изъ этого общаго опредѣленія слѣдуетъ, что народное здравіе означаетъ тотъ кругъ дѣйствій мѣстныхъ властей, который предназначается для предупрежденія повальныхъ болѣзней и падежей, для первоначальной помощи больнымъ до прибытія врача и для отклоненія и пресѣченія такихъ атмосферическихъ явленій или дѣйствій, которыя признаются вредными для здоровья другихъ лицъ.

Эти мѣропріятія, понужденія и взысканія составляютъ спеціальный предметъ вѣдомства земскихъ и общественныхъ учрежденій, между тѣмъ какъ самое пользованіе больныхъ есть предметъ врачебнаго управленія, поручаемаго медицинскимъ чинамъ. Медицинскія и статистическія изслѣдованія новѣйшихъ временъ подтверждаютъ, что народное здравіе гораздо болѣе страждетъ отъ безпечности мѣстныхъ властей къ устраненію вредныхъ для здоровья явленій, неопрятности, зловонія, засоренія водъ, чѣмъ отъ недостатка врачебныхъ пособій, и потому главныя усилія современныхъ правительствъ направлены къ тому, чтобы организовать отдѣльно отъ врачебной части особое вѣдомство (въ Пруссіи Sanitätswesen, въ Англіи public health), которое завѣдывало бы этимъ внутреннимъ благоустройствомъ въ отношеніи народнаго здравія. Впрочемъ это направленіе еще только что начинаетъ обозначаться въ иностранныхъ законадательствахъ; разсматривая настоящее положеніе врачебнаго управленія въ Европѣ, мы будемъ преимущественно объяснять эту часть, хотя полное отдѣленіе ея отъ медицинскаго вѣдомства едва ли можетъ быть допущено.

Франція.

Французская система централизаціи выразилась и въ этой части управленія тѣмъ, что медицинская часть вовсе не различается отъ народнаго здравія. Nous comprenons dans la médecine légale non seulement tout ce qui se rattache aux lois criminelles et civiles, mais encore tout ce qui tient à l'hygiène et la salubrité (Frebuchit, Jurisprudence de la méde-

cine). L'hygiène publique — народное здравіе по французскимъ понятіямъ не составляетъ особаго предмета попеченія мѣстныхъ учрежденій, а входитъ въ общій кругъ дѣйствій правительства и полиціи, дѣйствій, опредѣляемыхъ точными и мелочными указаніями закона и предписаніями начальства.

На этомъ основаніи общее управленіе врачебною частію поручается министру de l'agriculture et des travaux publics, мѣстное — префектамъ и мерамъ. Къ нимъ представлены разные комитеты и коммиссіи; къ министру — conseil supérieur de santé и comité consultatif de l'hygiène publique; послѣдній состоитъ изъ 4 медиковъ, 3 техниковъ и 3 чиновниковъ, опредѣляемыхъ и созываемыхъ по усмотрѣнію министра, безъ всякой инициативы, а только съ совѣщательнымъ голосомъ. Въ департаментахъ при префектахъ учреждены на томъ же самомъ основаніи conseils et commissions d'hygiène publique et de salubrité; conseils по каждому департаменту, commissions по уѣздамъ (arrondissement). Наконецъ въ послѣдней инстанціи, въ commune народнымъ здравіемъ завѣдываетъ меръ и при немъ опять состоитъ особый и такой же безгласный совѣтъ подъ именемъ commission sanitaire. Кромѣ того въ каждой commune могутъ быть учреждаемы по желанію мѣстныхъ жителей commission des logements insalubres, и въ каждомъ canton сельскій врачь, médecin cantonal.

Такимъ образомъ персоналъ врачебнаго управленія очень многочисленный и состоитъ преимущественно изъ земскихъ, мѣстныхъ обывателей. Въ главномъ совѣтѣ (conseil supérieur) засѣдаютъ по приглашенію члены отъ купечества, отъ таможеннаго вѣдомства и попечители общественнаго призрѣнія. Въ провинціальныхъ комитетахъ (comités d'hygiène publique pour les départements) полагается отъ 7 до 13 членовъ изъ мѣстныхъ жителей.

Но вся эта обстановка только формальная. Ни медики, призываемые въ эти совѣты въ качествѣ экспертовъ, ни члены, приглашаемые для совѣщанія, не имѣютъ никакого опредѣленнаго круга дѣйствій; мнѣнія ихъ отбираются только по усмотрѣнію начальства и принимаются только къ свѣдѣнію. Все управленіе сосредоточено въ рукахъ администраціи, министра, префектовъ и меровъ.

Въ случаѣ появленія заразъ и повальныхъ болѣзней меру поручается предупреждать ихъ нужными мѣрами предосторожностями, le soin de les prévenir par les précautions convenables (décret du 10 août 1790), субъпрефекту предоставляется назначать временныхъ врачей — médecins des épidémies, министру открывать особыя коммиссіи, commissions sanitaires

pour le service des épidémies; самыя дѣйствія медиковъ и устройство врачебныхъ пособій регламентированы въ самыхъ мелкихъ подробностяхъ закономъ 13 апрѣля 1825 г. Карантинная часть еще строже централизирована, самъ императоръ (le chef de l'état) назначаетъ директоровъ— directeurs de la santé и прочихъ чиновниковъ этого вѣдомства.

Попеченіе объ оспопрививаніи принадлежитъ меру подъ наблюденіемъ медицинской академіи; въ нѣкоторыхъ департаментахъ (но не во всѣхъ) заведены особые врачи-оспопрививатели.

Самая характеристическая черта врачебнаго управленія во Франціи есть особая процедура, предписанная для разрѣшенія построекъ, признаваемыхъ вредными для народнаго здравія.

Таковыхъ промысловъ или занятій, требующихъ предварительнаго разрѣшенія правительства, насчитано по французскому законадательству (loi du 27 janvier 1837) до 300, и они подведены подъ три категоріи: établissements dangereux — опасныя, insalubres — вредныя и incommodes —неудобныя.

Каждый изъ этихъ разрядовъ подчиненъ особой правительственной инстанціи отъ которой зависитъ ихъ разрѣшеніе. Постройка зданія подъ établissements dangereux разрѣшается государственнымъ совѣтомъ (conseil d'état), insalubre — префектомъ, incommode — субъ-префектомъ. Мѣстные комитеты, о коихъ выше упомянуто (commissions des logements insalubres), учрежденные въ 1850 г., подчиняются безусловно меру и никакой пользы по сіе время не оказали.

Больницы во Франціи также завѣдываются администраціей; опытъ самоуправленія, введенный въ это вѣдомство въ 1796 г., отмѣненъ уже въ 1801 г.; съ тѣхъ поръ больницы состоятъ на положеніи казенныхъ заведеній, учреждаются съ разрѣшенія начальства и управляются непосредственно префектами.

Онѣ раздѣляются на двѣ категоріи: hospices — богадѣльни и hôpitaux — больницы. На содержаніе ихъ театры обложены сборомъ по нѣскольку сантимовъ съ билета; кромѣ того онѣ надѣлены были изъ biens nationaux, конфискованныхъ въ революцію значительными имуществами. Число этихъ заведеній въ 50 г. настоящаго столѣтія простиралось до 1338, пользующихся доходами изъ означенныхъ двухъ источниковъ на сумму 53.163,801 фр. — Плата взыскивается съ больныхъ; за неимущихъ (indigents ou privés de ressource) уплачиваетъ общество, къ коему они приписаны. Для пособій на домахъ учреждены bureaux de bienfaisance, коихъ считается 7599 съ доходомъ 13. 537,856 фр.

Кромѣ означенныхъ суммъ, поступающихъ непосредственно на рас-

ходы по народному здравію, въ видѣ субсидіи отпускается отъ государственной казны . . . . 695,000 фр.
отъ департаментовъ . . . . 750,700 » [1])

Право пользованія въ больницахъ опредѣлено французскими законами съ особенною точностію. Общимъ правиломъ полагается, что всякій больной пользуется въ ближайшей больницѣ. Затѣмъ плата взыскивается съ него самого или съ его семьи. Если тотъ и другая отказываются, то взысканіе производится съ того общества, къ которому онъ приписанъ. Но эта приписка (domicile de secours) независима отъ мѣста жительства и считается по мѣсту рожденія, пока домохозяинъ не изберетъ другаго общества для постояннаго пребыванія. Несовершеннолѣтніе (до 21 г.), жены, жительствующія не въ той общинѣ, гдѣ ихъ мужья, и всѣ французскіе подданные, не избравшіе постояннаго жительства, считаются въ томъ обществѣ гдѣ родились, и въ случаѣ неимущества имѣютъ право пользованія на счетъ этого общества. Но неимущество (indigence) удостовѣряется формально и по общему духу французскаго законодательства, это удостовѣреніе предоставляется не общественнымъ или земскимъ собраніямъ, а начальству — меру.

Одною изъ благотворительнѣйшихъ, или вѣрнѣе сказать, благонамѣреннѣйшихъ мѣръ французскаго правительства по вѣдомству народнаго здравія было учрежденіе окружныхъ докторовъ — médecins cantonaux. — Они были первоначально введены въ видѣ опыта въ 1811 г. въ одномъ департаментѣ Bas-Rhin, въ 1849 г. въ 4 департаментахъ и въ настоящее время въ 54. Главная и совершенно вѣрная мысль, внушившая эту мѣру, есть та, что для бѣднаго класса сельскихъ обывателей (не говоря о городскихъ чернорабочихъ сословіяхъ) требуется не столько призрѣніе въ больницахъ и лечебницахъ, сколько пособія на дому, удешевленіе врачебныхъ средствъ и правильное распредѣленіе этихъ пособій. Для этого общины (communes), изъ коихъ большая часть имѣла отъ 1500 до 3000 жителей об. п., оказались слишкомъ мелкою единицей и съ другой стороны уѣздъ (arrondissement) съ населеніемъ въ 100,000 жителей—слишкомъ крупною. Тѣ же самыя практическія соображенія, которыя побудили Англію для врачебнаго управленія и призрѣнія неимущихъ ввести districts и Пруссію Armenverbände, заставили и французскую администрацію принять средній округъ между общиной и уѣздомъ, округъ, называемый canton. Ихъ считается во Франціи 2822, изъ коихъ сельскихъ (cantons ruraux) 2,700 съ среднимъ населеніемъ въ 14,000 жителей обоего пола.

Въ 1854 г. министръ Бильо отнесся циркуляромъ ко всѣмъ генераль-

нымъ совѣтамъ, предлагая имъ войти въ разсмотрѣніе этой мѣры, уже дѣйствовавшей съ полнымъ успѣхомъ въ нѣкоторыхъ департаментахъ. Предложеніе это было принято сочувственно; въ 54 департаментахъ введены окружные доктора; сумма на нихъ ассигнованная, по бюджетамъ департаментовъ простиралась въ 1859 г. на 388,860 ф., maximum достигалъ 22,000 ф. въ департаментѣ Жирондскомъ независимо отъ этихъ суммъ оффиціальныхъ ассигновокъ по смѣтамъ, они пользуются нѣкоторыми пособіями отъ общинъ и отъ благотворительныхъ обществъ (bureaux de bienfaisance); въ этомъ департаментѣ, гдѣ мѣра эта всего лучше принялась, требуется, чтобы общины, принадлежащія къ кантону, принимали на себя $\frac{2}{3}$ цѣны медикаментовъ и затѣмъ остальная $\frac{1}{3}$ покрывается суммами департамента.

Главныя распоряженія состояли въ слѣдующемъ: въ каждомъ кантонѣ приглашается одинъ изъ мѣстныхъ, уже практикующихъ врачей къ исправленію дожности médecin cantonal и за это жалуется почетнымъ титуломъ врача бѣдныхъ, médecin des pauvres; жалованье имъ назначается весьма умѣренное въ 200—250 фр. въ годъ: они обязываются: a) объѣзжать въ установленные дни не менѣе одного раза въ мѣсяцъ каждую изъ общинъ, приписанныхъ къ ихъ округу; b) давать у себя тоже въ срочные дни и часы безплатныя консультаціи; c) посѣщать тяжко больныхъ на дому. Правомъ пользованія у окружныхъ докторовъ пользуются только неимущіе (indigents) по особому списку, составленному мѣстными комитетами и утвержденному префектомъ.

Внесенные въ этотъ списокъ получаютъ и медикаменты по таксѣ, утвержденной генеральнымъ совѣтомъ; аптекари приглашаются отпускать ихъ съ сбавкою отъ 50 до 60% и за это получаютъ титулъ благотворительныхъ аптекарей — pharmaciens de bienfaisance.

Мѣра эта, по отзыву многихъ французскихъ общественныхъ дѣятелей, принесла дѣйствительную пользу въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ администрація ей искренно содѣйствовала: въ деп. Луарскомъ на 31 кантонъ имѣются уже съ 1859 г. 64 окружныхъ врача, въ департам. Жирондскомъ и нѣкоторыхъ другихъ организація эта нынѣ считается полною. Но къ сожалѣнію объ этой мѣрѣ можно сказать тоже самое, что и о всѣхъ другихъ общественныхъ предпріятіяхъ Франціи: она успѣваетъ только тамъ, гдѣ дѣйствуетъ администрація въ лицѣ молодыхъ чиновниковъ, ревнующихъ объ общей пользѣ и о собственномъ своемъ отличіи. Въ 32 департаментахъ она вовсе еще не примѣнена; въ большей части изъ тѣхъ, которые ее приняли по внушенію высшаго правительства и настоянію мѣстныхъ начальниковъ, суммы, ассигнованныя на

этотъ предметъ, такъ скудны, что не могутъ имѣть никакого значенія; въ департ. Ніеврѣ и Ронѣ по 500 фр. (125 р.); жалованье по 200—250 фр. также должно быть признано совершенно недостаточнымъ, и единственнымъ вознагражденіемъ врачей и аптекарей оказываются почетные, но нѣсколько странные, титулы médecins des pauvres и pharmaciens de bienfaisance.

Дома умалишенныхъ (maisons d'aliénés) составляютъ во Франціи особую часть врачебнаго управленія, организованную законами 30 іюня 1838 г. и 7 іюля 1851 г. съ замѣчательными полнотою и порядкомъ.

Призрѣніе умалишенныхъ признается во Франціи общею, законною повинностію, charité légale, въ отличіе отъ частной благотворительности, charité privée и на этомъ основаніи по закону 1838 г. департаментамъ вмѣнено въ обязанность устроить и содержать эти заведенія по одному въ каждомъ департаментѣ. Самая повинность распредѣлена между тремя соучастниками: семьей, общиной и департаментомъ. Вопросъ объ этомъ распредѣленіи и о пропорціальномъ участіи въ расходахъ былъ предметомъ очень живыхъ преній и обстоятельнаго доклада въ камерѣ депутатовъ 1838 года. По предложенію докладчика Вивіяна пріемъ въ дома умалишенныхъ можетъ быть добровольный (placement volontaire) или обязательный (d'office). Къ первому разряду относятся такіе паціенты, которые не представляютъ опасности, и могутъ быть содержимы подъ домашнимъ присмотромъ; таковые принимаются неиначе, какъ по просьбѣ родственниковъ и свидѣтельству врача. Но если припадки бѣшенства угрожаютъ общей безопасности и семейство не въ состояніи содержать больнаго подъ нужнымъ надзоромъ, то префектъ можетъ прямо отъ себя распорядиться взятіемъ умалишеннаго.

На томъ же основаніи, то есть смотря по большей или меньшей опасности недуга, предполагалось, также по докладу г. Вивіяна, и распредѣлить пропорцію пособій между семьей, общиной и департаментомъ, такъ какъ въ случаѣ простаго помѣшательства пріемъ больнаго есть только услуга, оказываемая родственникамъ, то расходы содержанія должны быть отнесены преимущественно на ихъ счетъ и на счетъ мѣстной общины; на оборотъ въ случаяхъ, угрожающихъ общественной безопасности, мѣра эта, имѣя въ виду общія пользы, должна быть покрыта суммами департамента. Для этого общины были раздѣлены на 5 разрядовъ по общественнымъ своимъ доходамъ (100,000 фр., 50,000, 20,000, 5000, 3000 и менѣе) и для каждаго разряда установлены двѣ таксы, одна для содержанія обыкновенныхъ умалишенныхъ (отъ 50 до 17% годовыхъ

расходовъ), для опасныхъ, aliénés dangereux (отъ 33 до 10%); остальные расходы должны покрываться изъ суммъ департамента.

Эта замысловатая, но нѣсколько односторонняя регламентація оказалась однако на дѣлѣ непримѣнимою; такъ какъ судьей между семействомъ, общиной и департаментомъ поставленъ и въ этомъ дѣлѣ все тотъ же всевѣдующій префектъ, то на практикѣ оказалось, что семьи и общины обыкновенно находятъ средство обойти прозорливую администрацію, и ссылаясь на свидѣтельства медика и мера, задобренныхъ въ пользу мѣстныхъ обывателей, помѣщаютъ большую часть умалишенныхъ на коштъ департаментовъ. Расходы по этому вѣдомству ростутъ во Франціи съ замѣчательной быстротой, какъ видно изъ слѣдующей таблицы:

	1849 г.		1859 г.	
Всего затрачено на содержаніе домовъ умалишенныхъ. . . .	6.060,000 фр.		7.409,000 фр.	
Изъ того числа отнесено на счетъ семействъ (contingent des familles).	403,000	7%	479,000	7%
Общинъ (contingent des communes) .	1.453,000	24%	1.651,000	22%
Департаментовъ (budget des départements)	4.204,000	69%	5.369,000	71%

Какъ изъ этого видно, все приращеніе расходовъ падаетъ на департаменты, съ соразмѣрнымъ облегченіемъ общинъ.

Мы выставляемъ этотъ фактъ какъ одинъ изъ тѣхъ, которые доказываютъ, какъ безсильно дѣйствіе администраціи въ дѣлахъ внутренняго, хозяйственнаго быта и какъ безуспѣшна регламентація тамъ, гдѣ подавлена самодѣятельность народа. Именно въ этомъ вѣдомствѣ service des aliénés французскіе администраторы поставлены на самую высшую степень власти: они даютъ предписанія о пріемѣ умалишенныхъ, или отказѣ въ немъ, собираютъ свѣдѣнія о его состояніи и объ имуществѣ родственниковъ восходящихъ и нисходящихъ линій (ascendants et descendants), опредѣляютъ по этимъ свѣдѣніямъ долю расходовъ, падающихъ на семейство (contigent des familles), наконецъ они же, префекты, разрѣшаютъ по своему усмотрѣнію продолженіе содержанія умалишеннаго или выпускъ его изъ заведенія (maintenue et sortie) и даютъ о томъ каждые три мѣсяца особые приказы (arrêtés).

Не смотря на это полновластіе, или лучше сказать, пользуясь и укрываясь имъ, семьи и общины большею частію уклоняются отъ подлежащихъ расходовъ и на эти обманы (supercheries) жалуются не только

генеральные совѣты, но и сами префекты. Сдѣлки между родственниками и общинами повторяются все чаще и чаще; въ заведенія умалишенныхъ поступаютъ люди, страждущіе ипохондріей, идіотизмомъ и другими душевными недугами, вовсе не подходящими подъ категорію сумасшествія; начальникъ общины — меръ выдаетъ подложныя свидѣтельства о несостоятельности родственниковъ, на основаніи коихъ префектъ увольняетъ ихъ вовсе отъ платы; родственники въ свою очередь обязываются уплачивать общинѣ сумму, причитающуюся съ нея за содержаніе умалишеннаго, такъ что въ окончательномъ итогѣ всѣ убытки падаютъ на департаментъ.

Представивъ эти отрывистыя черты врачебнаго управленія во Франціи, мы должны повторить сказанное выше — что народное здравіе, точно такъ какъ и продовольствіе, по французскому законодательству, не составляетъ особаго вѣдомства; отдѣльные предметы завѣдываются отдѣльными коммиссіями: больницы и богадѣльни — больничными совѣтами, строительная часть — коммиссіями, des logements insalubres; медицинскія пособія отпускаются благотворительными обществами (bureaux de bienfaisance), но всѣми частями въ совокупности распоряжается администрація. Здравіе народа (hygiène publique) поручено ея попеченію и потому слито съ медицинскою частію неразрывно подъ общимъ надзоромъ мѣстнаго и центральнаго начальства; французскій гражданинъ не имѣетъ никакаго голоса въ дѣлахъ, касающихся его личной или общественной безопасности, и даже совѣтники, приставленные къ администраторамъ для совѣщаній по дѣламъ народнаго здравія, назначаются не по его выбору, а по усмотрѣнію префекта; онъ пользуется безплатными врачебными пособіями въ случаѣ неимущества, но это неимущество свидѣтельствуется префектомъ; по его милости родственники могутъ быть уволены отъ платы за содержаніе больнаго, по его же распоряженію общины могутъ перевести на департаментъ расходы на содержаніе умалишенныхъ. Согласно съ общимъ разумомъ централизированнаго правленія, охраненіе народнаго здравія признается во Франціи не правомъ народа и не повинностію обществъ, а обязанностію центральнаго правительства и его агентовъ.

Пруссія.

Въ началѣ этой главы мы объяснили, что нигдѣ врачебная организація не выработана съ такою полнотою и отчетливостію какъ въ Германіи; но говоря о германскихъ учрежденіяхъ, мы всегда должны повто-

рять одно и тоже, что ихъ механизмъ и текстъ узаконеній и уставовъ вовсе не соотвѣтствуетъ дѣйствительному положенію дѣлъ и что наука, теорія, опередивъ законодательство, внесли въ административную практику много такихъ улучшеній, какихъ собственно по буквѣ закона нельзя отыскать въ уставахъ и положеніяхъ.

Такъ и въ врачебной части самодѣятельность германскаго общества, высокая степень народнаго просвѣщенія, частная инціатива медиковъ и юристовъ ввели новые порядки, которые исподволь исправили недостатки прежнихъ и понынѣ еще дѣйствующихъ законоположеній.

Первый шагъ къ устроенію врачебнаго управленія былъ сдѣланъ въ прошломъ столѣтіи организаціей этого вѣдомства уставами 1725 г. въ Пруссіи и 1770 г. въ Австріи; основная мысль этихъ уставовъ была та, что медицинская служба входитъ въ общій кругъ коронныхъ должностей и что она исправляется спеціалистами — медиками подъ надзоромъ полиціи; эта отрасль внутренняго управленія приняла названіе Medizinal-Wesen и Medizinal-Polizei.

Но уже въ исходѣ XVIII и началѣ XIX столѣтій многіе публицисты указывали, что спеціалисты — медики вовсе неспособны къ охраненію народнаго здравія отъ разныхъ случайныхъ и частныхъ явленій, дѣйствующихъ губительно на народъ, и что съ другой стороны никакія законоположенія не могутъ предусмотрѣть всѣхъ этихъ мелочныхъ, обыденныхъ случаевъ и предотвратить ихъ губительныя дѣйствія, если сами мѣстные жители не содѣйствуютъ распоряженіямъ правительства своею общественною, мѣстною самодѣятельностію.

Изъ этого выводилось постепенно новое понятіе объ особомъ вѣдомствѣ, называемомъ Sanitäts-Wesen — народное здравіе. Оно имѣетъ главнымъ предметомъ, по опредѣленію нѣмецкихъ публицистовъ, охраненіе здоровья отъ такихъ зловредныхъ явленій и дѣйствій, которыя не могутъ быть предотвращены частными усиліями отдѣльныхъ лицъ; сюда относятся вопервыхъ предупредительныя мѣры противъ повальныхъ болѣзней и падежей, вовторыхъ надзоръ за доброкачественностію съѣстныхъ припасовъ, вътретьихъ разныя предосторожности отъ засоренія водъ, порчи воздуха, въчетвертыхъ наконецъ общія гигіеническія предписанія. Совокупность этихъ мѣръ и порядокъ надзора за ихъ исполненіемъ составляютъ кругъ вѣдомства народнаго здравія, которое поэтому подразумѣваетъ въ себѣ и строительную часть, и такъ называемую торговую полицію въ отношеніи всякихъ дѣйствій или упущеній, наносящихъ вредъ или угрожающихъ опасностію частнымъ лицамъ или цѣлой мѣстности. Далѣе дѣлалась слѣдующая классификація: врачебная

часть, Medizinal-Wesen должна завѣдываться спеціально-образованными людьми — медиками, санитарная часть общественными властями (Gemeinde-Verwaltung). Государству и правительству принадлежитъ общій надзоръ надъ обоими этими вѣдомствами.

На этомъ кажется и остановилась современная наука въ Германіи: она не дала себѣ труда или не посмѣла разрѣшить главный вопросъ, въ чемъ долженъ состоять этотъ государственный надзоръ (Oberaufsicht des Staates), который является въ германскихъ учрежденіяхъ вѣнцомъ всякаго дѣла, ultima ratio всякаго порядка. Врачебное вѣдомство, какъ и всѣ вѣтви внутренняго управленія, остановилось такимъ образомъ на двумысліи: организація его полная, образцовая въ нижнихъ и среднихъ инстанціяхъ, но въ высшей произволъ замѣняетъ законъ. Медики и общины подчиняются безусловно усмотрѣнію, Gutachten высшихъ властей.

Главноуправленіе по врачебному вѣдомству въ Пруссіи сосредоточено въ министерствѣ народнаго просвѣщенія, духовныхъ и медицинскихъ дѣлъ, при коемъ состоитъ медицинскій совѣтъ изъ экспертовъ — медиковъ.

Въ провинціяхъ врачебныя дѣла завѣдываются президентами и состоящими при нихъ въ округахъ (Bezirke) окружными медицинскими коммиссіями, правленіями и совѣтниками медицины (Medizinalräthe), наконецъ въ уѣздахъ ландратомъ и спеціальными чиновниками — Kreis-Physikus, Kreis-Wundarzt, Kreis-Thierarzt, окружнымъ физикомъ, хирургомъ и ветеринаромъ. Отдѣльно отъ этого общаго управленія съ цѣлью завѣдывать исключительно санитарною частію, учреждены въ 1835 г. особыя санитарныя коммиссіи, состоящія подъ предсѣдательствомъ ландрата, изъ мѣстныхъ обывателей: начальника городскаго или сельскаго общества (Vorstand der Communal-Behörde), трехъ депутатовъ того же общества и врача. Эти коммиссіи должны служить органами самоуправленія и связью между общинами (Communen) и администраціей; онѣ имѣютъ отчасти совѣщательный характеръ, отчасти исполнительный, но во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ подчиняются полицейскому начальству (zur Berathung und Unterstützung der Polizei-Behörde). Кромѣ того на общины возложено содержаніе врачей для бѣдныхъ (Armenärzte), которые считаются на вольной практикѣ и не пользуются правами коронной службы.

Изъ этого краткаго очерка врачебной организаціи видно, что не смотря на строгія научныя указанія объ отдѣленіи медицинской части отъ санитарной, — на практикѣ, то есть по точному смыслу закона, онѣ

смѣшаны и слиты въ одно вѣдомство подъ общимъ надзоромъ полицейскаго начальства; санитарныя коммиссіи, которыя должны служить представителями земскаго элемента, въ дѣйствительности служатъ только агентами ландратовъ.

Но въ медицинской части, еще болѣе чѣмъ въ другихъ, главнымъ дѣятелемъ въ Германіи является частная инщіатива высокообразованнаго нѣмецкаго общества и она то, помимо закона и безъ вѣдома правительствъ, дѣйствуя внѣ круга оффиціальныхъ учрежденій, въ составѣ съѣздовъ, собраній, обществъ врачей и техниковъ, и употребляя какъ главное орудіе переодическія изданія, она то, говоримъ, въ сущности и управляетъ врачебно-санитарною частію, вводя въ практику многія улучшенія, еще не принятыя въ уставы и положенія, но уже глубоко вкоренившіяся въ понятія и нравы народа. Самый механизмъ управленія, какъ мы выше видѣли, весь въ рукахъ администраціи съ весьма слабымъ участіемъ земскаго элемента. Представляя здѣсь нѣкоторыя отдѣльныя черты санитарныхъ законоположеній, мы просимъ читателя имѣть въ виду, что онѣ даютъ очень неполное понятіе о дѣйствительной организаціи этого вѣдомства; на самомъ дѣлѣ оно несравненно совершеннѣе, чѣмъ по тексту закона и по смыслу уставовъ.

Больничная часть въ Пруссіи какъ и въ Англіи входитъ въ кругъ вѣдомства общественнаго призрѣнія. Объ устройствѣ больницъ нѣтъ ни особыхъ предписаній, ни правилъ въ прусскомъ законодательствѣ; общественныя больницы состоятъ въ управленіи приказовъ призрѣнія бѣдныхъ (Armenverbände) и предназначаются исключительно для пользованія неимущихъ; пользованіе это безплатное; за больныхъ, не принадлежащихъ къ обществу, приказы имѣютъ право требовать возврата издержекъ не отъ самого больнаго и не отъ того приказа, къ вѣдомству котораго онъ принадлежитъ, но отъ провинціальнаго приказа (Landarmenverband) своей провинціи. Къ издержкамъ, подлежащимъ возврату, причисляются только расходы на его содержаніе, пищу и медикаменты; всѣ прочіе текущіе расходы больницы и гонораріи докторовъ считаются безвозвратными. Пріемъ всякаго больнаго обязателенъ для общественныхъ больницъ, какъ скоро требованіе заявлено ландратомъ. Общественныя больницы такимъ образомъ составляютъ только особое отдѣленіе приказовъ общественнаго призрѣнія, и прусское законодательство особенно обращаетъ вниманіе на то обстоятельство, чтобы онѣ были во всякое время открыты для проходящихъ чернорабочихъ (wandernde Handwerksgesellen, Dienstboten). Впрочемъ самое устройство больницъ не считается обязательнымъ ни для общинъ (Gemeinden), ни для приказовъ обще-

ственнаго призрѣнія (Armenverbände), ни даже для округовъ (Kreise); на нихъ возложена по закону только общая обязанность призрѣвать больныхъ неимущихъ. Лѣчебницы (Krankenanstalten) и окружныя больницы (Kreis-Lazarethe) существуютъ нынѣ во многихъ, но еще далеко не во всѣхъ мѣстностяхъ. Единственная повинность, которая обязательна для общинъ, есть содержаніе вольнонаемнаго врача (Armenarzt).

Дома умалишенныхъ устроены по провинціямъ и расходы содержанія считаются мѣстною провинціальною повинностію: они завѣдываются областными собраніями (Provinzial-Stände), которыя опредѣляютъ отъ себя врачей и прочихъ должностныхъ лицъ. Высшій надзоръ принадлежитъ начальнику провинціи (Ober-Präsident).

Предупрежденіе повальныхъ болѣзней возложено на особыя коммиссіи, учрежденныя въ 1835 г. подъ именемъ Sanitäts-Commissionen, о составѣ коихъ мы выше упомянули. Эти коммиссіи считаются постоянными только въ городахъ съ 5,000 и болѣе жителей; во всѣхъ прочихъ мѣстностяхъ онѣ созываются по усмотрѣнію губернскаго начальства.

Этими тремя статьями, призрѣніемъ больныхъ, содержаніемъ умалишенныхъ и надзоромъ за повальными болѣзнями ограничивается кругъ дѣйствій общественныхъ учрежденій по врачебной части; санитарная часть въ общемъ своемъ значеніи, хотя по теоріи нѣмецкихъ публицистовъ и относится къ области мѣстнаго самоуправленія, но на практикѣ завѣдывается всецѣло полицейскимъ начальствомъ; даже и участіе мѣстныхъ обывателей въ вышеприведенныхъ предметахъ управленія очень ограничено и состоитъ преимущественно въ ассигнованіи суммъ.

Но организація эта, какъ мы выше сказали, дополняется многочисленными, разнообразнѣйшими учрежденіями частныхъ лицъ, обществъ и ассоціацій, управляемыхъ по особымъ статутамъ и уставамъ, которыя и служатъ главными органами врачебнаго призрѣнія въ Пруссіи. Общее заключеніе объ устройствѣ вѣдомства народнаго здравія въ Германіи должно быть слѣдующее: оно дѣйствуетъ, можно сказать, само собой, силою обстоятельствъ и высокой образованности германскаго народа; по всѣмъ отдѣльнымъ отраслямъ (Seuchenwesen, Hospitalwesen, Irrenwesen) введены научно наилучшія правила и принципы, которые и примѣняются къ практикѣ съ добросовѣстностію, свойственной нѣмецкимъ общественнымъ дѣятелямъ. Но если мы будемъ искать въ Пруссіи или другихъ германскихъ государствахъ образцовъ для организаціи врачебнаго управленія, то не найдемъ никакихъ общихъ указаній или встрѣтимъ самыя странныя противорѣчія; такъ напримѣръ санитарныя коммиссіи, которымъ поручается по закону 1835 г. очень сложный надзоръ

за народнымъ здравіемъ, созываются только въ экстренныхъ случаяхъ по усмотрѣнію начальства; уѣздные и окружные врачи и ветеринары состоятъ подъ начальствомъ ландратовъ и общественныя учрежденія не имѣютъ въ своемъ распоряженіи никакихъ медицинскихъ чиновъ, кромѣ врачей для бѣдныхъ (Armenärzte); попеченіе о народномъ здравіи вездѣ возложено на общины (Gemeinden), вотчины (Gutsherrschaften), но ни тѣмъ, ни другимъ не дано никакаго самостоятельнаго круга дѣйствій; онѣ предназначены только для содѣйствія полицейскому начальству и для ассигнованія суммъ на расходы.

Главный недостатокъ всей общественной организаціи Германіи проявляется и здѣсь. Крестьянскія общины, отдѣляясь рѣзко отъ частныхъ вотчинъ, слишкомъ слабы для выполненія задачъ самоуправленія, на нихъ возложенныхъ по буквѣ закона; земскія учрежденія (Kreisstände, Provinzialstände), въ своемъ сословномъ и чисто дворянскомъ составѣ еще менѣе способны къ такимъ дѣйствіямъ, которыя, какъ охраненіе народнаго здравія, требуютъ самодѣятельности всѣхъ классовъ народа и предотвращенія безпорядковъ, угрожающихъ всѣмъ и каждому.

Поэтому не смотря на общепринятое мнѣніе, что охраненіе народнаго здравія есть дѣло самихъ обывателей, что оно принадлежитъ по существу къ кругу дѣйствій мѣстныхъ, выборныхъ властей, не смотря на буквальный смыслъ закона, возлагающаго на городскія и сельскія общества попеченіе о санитарномъ управленіи, въ дѣйствительности оно завѣдывается администраціей въ большей части сельскихъ округовъ Пруссіи.

Англія.

Вѣдомство народнаго здравія называется въ Англіи Public health. Оно получило это названіе и свою организацію въ новѣйшее время, и порядки, введенные въ эту часть управленія, считаются одной изъ главнѣйшихъ реформъ и самымъ смѣлымъ нововведеніемъ въ механизмѣ англійскаго самоуправленія. Многіе французскіе и нѣмецкіе писатели видятъ даже въ новомъ уставѣ народнаго здравія коренное отступленіе отъ начала selfgovernment-а и предвѣщаютъ, что за этимъ первымъ шагомъ послѣдуютъ и другія преоброзованія въ томъ же духѣ постепеннаго введенія административнаго контроля и стѣсненія мѣстнаго самоуправленія.

Поэтому мы считаемъ нужнымъ войти въ ближайшее разсмотрѣніе этой части управленія, въ коей выражается наибольшею наглядностію переходъ отъ прежнихъ аристократическихъ порядковъ съ современнымъ новымъ правиломъ англійскаго selfgovernment-а.

До настоящаго столѣтія вѣдомства народнаго здравія и вообще врачебнаго вѣдомства въ Англіи не существовало; попеченіе о здоровьи жителей вовсе не представлялось, по понятіямъ англичанъ, дѣломъ какихъ либо властей правительственныхъ или даже общественныхъ; законъ опредѣлялъ нѣкоторые случаи, признаваемые вредными для общаго здравія (nuisances) и подсудные мировымъ судьямъ; они преслѣдовались общимъ судебнымъ порядкомъ по жалобѣ и иску пострадавшаго лица. Болѣе ничего не требовалось и всякое вмѣшательство начальства въ личныя отношенія гражданъ и въ ихъ домашній бытъ признавалось посягательствомъ на свободу.

Первыя мѣропріятія къ охраненію народнаго здравія, содержаніе водосточныхъ трубъ (sewers), очищеніе улицъ и домовъ относятся къ XVIII столѣтію. Они носятъ характеръ преобладавшаго въ этотъ періодъ аристократическаго самоуправленія.

Въ царствованіе Вильгельма IV учреждена была коммиссія подъ именемъ comission of sewers, которая состояла изъ членовъ съ имущественнымъ ценсомъ не менѣе 100 фун. (700 р.) годоваго дохода; служба ихъ была почетная и безвозмездная и состояла первоначально въ наблюденіи за содержаніемъ водосточныхъ трубъ, впослѣдствіи же распространилась на всѣ предметы, признаваемые вредными для здоровья или угрожающими личной безопасности жителей, nuisances. Понятно, что таковыя неопрятныя и докучныя занятія оказались не по вкусу зажиточнымъ домохозяевамъ и что этотъ почетный надзоръ за помойными ямами, вывозкой нечистотъ, мощеніемъ улицъ, устройствомъ общественныхъ бань и прачешныхъ вскорѣ опостылѣлъ обывателямъ. Въ началѣ текущаго столѣтія гигіеническое положеніе большей части городовъ было страшное и холера 1830 г. наконецъ обнаружила всѣ гибельныя послѣдствія этой системы управленія, призывавшей высшіе классы къ занятію такихъ должностей, къ коимъ они, по образу жизни и по своимъ нравамъ, вовсе неспособны. Можно сказать, что это учрежденіе коммиссіонеровъ народнаго здравія изъ жителей съ 700 р. дохода было высшее и послѣднее проявленіе системы управленія посредствомъ почетныхъ должностей и безвозмездной службы. Оно обнаружило всю свою несостоятельность при появленіи заразы 1830 г. и съ тѣхъ поръ все вниманіе англичанъ обратилось къ исправленію этихъ безпорядковъ.

Историческій ходъ этихъ реформъ, хотя онѣ и относились къ отдѣльной, спеціальной части управленія, представляетъ однако общій интересъ, какъ полный и поучительный примѣръ самодѣятельности народа, вырабатывающаго собственными силами, собственнымъ опытомъ

новую организацію своего общественнаго быта; эти реформы выражаютъ первый поворотъ англійскаго selfgovernment-а къ мелочнымъ, сухимъ заботамъ современной демократіи и поворотъ не насильственный, какъ въ революціонной Франціи, не принудительный, какъ въ другихъ монархіяхъ, но сознательный и вольный, вытекающій изъ глубокаго убѣжденія, что аристократическій строй прежнихъ обществъ не можетъ быть долѣе удержанъ.

Преобразованія начались съ того, что въ 1838 г. главноуправленіе бѣдныхъ (poor-law-board) представило министру внутреннихъ дѣлъ докладную записку врачей, пользовавшихся въ странѣ наибольшимъ авторитетомъ, въ которой описывалось въ самомъ мрачномъ, но вѣрномъ свѣтѣ санитарное положеніе рабочихъ классовъ. Два года спустя учреждена была коммиссія (select committee) для изслѣдованія этихъ фактовъ. Въ іюнѣ 1842 г. коммиссія представила свой отчетъ подъ именемъ report of the sanitary condition of the labouring population съ приложеніемъ 26 отчетовъ отдѣльныхъ приказовъ общественаго призрѣнія. 9 мая 1843 г. открыта по распоряженію парламента новая оффиціальная коммиссія (commission of inquiry), которой поручено составить проэктъ санитарнаго управленія; она составила два доклада и пришла къ заключенію, что для охраненія народнаго здравія требуются слѣдующія главнѣйшія улучшенія: a) осушеніе домовъ и улицъ, b) мощеніе улицъ, площадей и дворовъ, c) свозъ и уборка нечистотъ, d) проведеніе чистой воды, e) лучшее устройство внутреннихъ помѣщеній. Эти предложенія были формулированы въ 30 статьяхъ, которыя и послужили основаніемъ всѣхъ дальнѣйшихъ мѣропріятій. Вмѣстѣ съ тѣмъ коммиссія докладывала парламенту, что распущенность управленія, спеціально завѣдываемаго коммиссіями и магистратами, въ главныхъ городахъ достигла крайнихъ предѣловъ; многіе кварталы въ большихъ городахъ обратились въ такіе грязныя вертепы, что повальныя болѣзни въ нихъ не выводились; средніе и высшіе классы, занимая особыя части города, вовсе не заботились объ очищеніи кварталовъ, обитаемыхъ чернорабочими. Въ Ливерпулѣ выведены были слѣдующія краснорѣчивыя цифры: долгота человѣческой жизни расчитана была по сословіямъ и оказалось, что въ средней сложности высшее сословіе (gentry) живетъ 35 лѣтъ, среднее 22 года, низшее — рабочіе 15 лѣтъ!! Въ общемъ итогѣ по всей Англіи оказалось, что въ селеніяхъ умираетъ ежегодно на 1000 человѣкъ — 19, въ городахъ же на 1000—27. Положеніе городскихъ кладбищъ внушало также общія опасенія; могилы продовались по такимъ высокимъ цѣнамъ, что бѣдные люди не находили себѣ мѣстъ на

кладбищахъ и ихъ зарывали по 6—12 труповъ въ одну яму, что зарождало зловонія въ цѣлыхъ кварталахъ. Прежнія сходки домохозяевъ (court leet), имѣвшія предметомъ преслѣдовать дѣйствія, вредныя для общества (public nuisances), пришли въ совершенный упадокъ и послѣднія слѣды самоуправленія и самодѣятельности мѣстныхъ обывателей изгладились подъ вліяніемъ нѣкоторыхъ почетныхъ фамилій, располагавшихъ всѣмъ городскимъ управленіемъ.

На основаніи всѣхъ этихъ фактовъ и предложеній коммиссіи приступлено было къ преобразованію, или лучше сказать, къ организаціи вѣдомства народнаго здравія; этотъ организаціонный трудъ продолжается уже болѣе 20 лѣтъ и все еще не пришелъ къ окончательному, удовлетворительному исходу; законоположенія слѣдуютъ одно за другимъ, вводятся для опыта, предлагаются на обсужденіе мѣстныхъ собраній, дополняются, исправляются по указаніямъ опыта, представляютъ еще по нынѣ самое смутное и сбивчивое положеніе, изъ коего весьма трудно выдѣлить общія указанія и руководящіе принципы.

Реформа принимаетъ повидимому троякое направленіе.

Въ сельскомъ быту англичане не признаютъ еще нужнымъ вводить особыя санитарныя учрежденія и поручаютъ это вѣдомство мѣстнымъ общественнымъ собраніямъ и властямъ подъ надзоромъ мировыхъ судей и съѣздовъ; для сельскихъ округовъ они довольствуются тѣмъ, что опредѣляютъ законодательнымъ порядкомъ и со всевозможною точностію всѣ тѣ дѣйствія, которыя признаются зловредными и опасными (nuisances) и предоставляютъ въ самыхъ широкихъ размѣрахъ самимъ обывателямъ право обжаловать и преслѣдовать всѣ таковыя нарушенія. Эта система развивается послѣдовательно въ такъ называемыхъ nuisances removal acts 1848, 1849, 1855 годовъ.

Для большихъ городовъ и фабричныхъ густо населенныхъ округовъ прежніе порядки мѣстнаго самоуправленія признаются недостаточными: въ 1848 году основаны были особыя управы народнаго здравія (local boards of the health), состоящія изъ выборныхъ членовъ, завѣдывающія не только санитарною частію, но также строительною съ общественнымъ благоустройствомъ, издающія постановленія (bye laws) и правила для охраненія народнаго здравія и общественной безопасности, взимающія особый сборъ (special district-rate) для покрытія расходовъ, и опредѣляющія отъ себя должностныхъ лицъ, смотрителей, инспекторовъ, кассировъ, письмоводителей. Эти мѣстныя управы сначала были подчинены центральному учрежденію народнаго здравія (general board of health), впослѣдствіи же непосредственно министру внутрен-

нихъ дѣлъ. Организація эта составляетъ предметъ двухъ основныхъ положеній public-health-act 1848 и local government-act 1858.

Наконецъ для столичнаго города Лондона принята еще третья, совершенно иная система управленія, введенная актомъ парламента 1855 г. metropolis local management act. Основанія ея, какъ мы ниже увидимъ, уже чисто демократическія: всеобщее голосованіе всѣхъ податныхъ обывателей, выборъ депутатовъ или гласныхъ отъ каждаго прихода, опредѣленіе должностныхъ лицъ на жалованьи, подсудность мировымъ съѣздамъ, полная независимость отъ центральныхъ, правительственныхъ учрежденій.

Такимъ образомъ въ настоящее время дѣйствуютъ и испытываются въ Англіи три различныхъ системы хозяйственнаго управленія: одна сельская, сохраняющая еще въ главныхъ чертахъ характеръ прежняго самоуправленія съ безвозмездной службой коммиссіонеровъ (comissioners of sewers), избираемыхъ изъ почетныхъ землевладѣльцевъ и домохозяевъ съ 100 ф. ст. дохода; другая, городская, дѣйствующая посредствомъ должностныхъ лицъ на жалованьи и въ нѣкоторой зависимости отъ центральнаго правительства; третья, столичная, основанная на всеобщей подачѣ голосовъ и пользующаяся полной самостоятельностію.

Ни одна изъ нихъ, какъ мы выше сказали, не получила еще въ Англіи права гражданства, но въ этихъ бѣглыхъ и смутныхъ очеркахъ уже проявляются нѣкоторые признаки, указывающіе новый путь, которымъ вѣроятно послѣдуютъ и всѣ прочія общественныя учрежденія Англіи, когда минуетъ срокъ ихъ временнаго испытанія и наступитъ время радикальныхъ реформъ.

Эти то главныя черты и указанія мы постараемся здѣсь подмѣтить.

Въ этихъ узаконеніяхъ выразилось новѣйшее направленіе англійскаго самоуправленія, въ очеркахъ еще неполныхъ и смутныхъ, но указывающихъ уже довольно ясно главный путь, которымъ послѣдуютъ вѣроятно и прочія мѣстныя учрежденія. Поэтому мы должны ихъ изложить съ нѣкоторою подробностію.

1) Порядокъ введенія новыхъ уставовъ тотъ же самый какъ и для прочихъ положеній, о которыхъ мы выше упомянули; оно не обязательно и зависитъ отъ иниціативы мѣстныхъ обывателей; но для огражденія меньшинства допущено очень важное измѣненіе: если $\frac{1}{10}$ домохозяевъ города или мѣстечка подастъ прошеніе о введеніи новаго положенія и притомъ дознано будетъ, что смертность въ той мѣстности превышаетъ пропорцію 23 на 100 жителей, то дѣло поступаетъ на разсмотрѣніе правительства и можетъ быть рѣшено постановленіемъ совѣта министровъ.

Законадательный актъ парламента требуется только въ томъ случаѣ, если предполагается измѣнить самый составъ округа, подраздѣлить на участки или присоединить къ нему смежныя селенія.

2) По заявленному такимъ порядкомъ желанію обывателей учреждается мѣстная управа, local board, завѣдывающая въ самомъ обширномъ смыслѣ санитарною частію и всѣми прочими предметами, прямо или косвенно вліяющими на здравіе, безопасность и матеріяльное благосостояніе жителей.

Члены ея выбираются всѣми податными обывателями порядкомъ, предписаннымъ въ законахъ о бѣдныхъ. Главные предметы ихъ вѣдомства суть слѣдующіе: освѣщеніе улицъ, содержаніе мостовой, бань, ваннъ и прачешныхъ, пожарная часть, строительная, снабженіе жителей водою, предупрежденіе и преслѣдованіе всякихъ нарушеній общественной безопасности и въ особенности дѣйствій, вредныхъ для народнаго здравія. По всѣмъ этимъ предметамъ своего вѣдомства local boards издаютъ постановленія (bye-laws), обязательныя для всѣхъ жителей, но вступающія въ законную силу неиначе, какъ по утвержденіи министра внутреннихъ дѣлъ. Управы должны засѣдать не менѣе 1 раза въ мѣсяцъ, имѣютъ право налагать штрафы до 5 фунт. (35 р.) и опредѣляютъ отъ себя всѣхъ должностныхъ лицъ мѣстнаго управленія, между прочимъ и инспекторовъ (inspectors of nuisance). Эти послѣдніе, состоящіе на жалованьи, и составляютъ главный, постоянно дѣйствующій органъ мѣстнаго самоуправленія по части народнаго здравія, между тѣмъ какъ управы и почетные ея члены собираются только въ срочные дни въ видѣ съѣздовъ.

3) Главное нововведеніе, отличающее эти уставы, есть расширеніе власти центральнаго правительства: министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено въ извѣстныхъ случаяхъ прямое вмѣшательство въ дѣла мѣстныхъ управъ; постановленія ихъ подлежатъ утвержденію министра; на займы, заключенные управами, испрашивается его разрѣшеніе, также на покупку плацовъ для проведенія новыхъ улицъ и на всякое отчужденіе общественныхъ имуществъ.

Въ большей части случаевъ, какъ-то при самомъ введеніи устава или при разграниченіи округовъ, разбивкѣ ихъ на участки инниціатива должна исходить отъ мѣстныхъ жителей и министерство вступается въ дѣло неиначе, какъ если желаніе заявлено $\frac{1}{10}$ всѣхъ податныхъ обывателей и во всякомъ случаѣ не менѣе 30 изъ нихъ; но въ такомъ случаѣ, и опираясь на мнѣніе меньшинства, министръ уже уполномочивается давать отъ себя прямыя предписанія. [2])

4) Порядокъ управленія и производства дѣлъ о народномъ здравіи въ Англіи совершенно иной, чѣмъ на континентѣ, и этимъ собственно гораздо болѣе, чѣмъ формами и обрядами управленія, отличается англійское самоуправленіе отъ европейской администраціи. Порядки эти, заимствованные изъ другихъ обычаевъ, получили новое освѣщеніе въ актахъ 1848 — 1855 г., извѣстныхъ подъ названіемъ nuisances removal and diseases preventions acts. Nuisance называется всякое дѣйствіе, наносящее вредъ другому лицу въ отношеніи его здравія и безопасности; по законъ не ограничивается этимъ общимъ опредѣленіемъ, онъ исчисляетъ всѣ предметы, признаваемые зловредными и опасными, и подводитъ ихъ подъ 4 категоріи: a) строенія, по ветхости или дурной постройкѣ грозящія разрушеніемъ; b) канавы, лужи, водосточныя трубы, ретирадныя мѣста, помойныя ямы, если они содержатся не чисто; c) всякое животное, дурно содержанное; d) всякаго рода кучи и скопы (accumulation), распространяющіе зловоніе.

Самая процедура преслѣдованія и взысканія за nuisance есть частная, исковая: по письменному заявленію двухъ домохозяевъ (householders) о нечистомъ и вредномъ для здоровья содержаніи жилаго дома или другаго строенія, равно и по жалобѣ таковыхъ же 2 лицъ па всякое накопленіе нечистотъ, навоза, грязи и сора въ отхожихъ мѣстахъ, конюшняхъ, дворахъ и всѣхъ прочихъ мѣстахъ, подлежащихъ надзору управы, она, мѣстная управа (local board), обязана произвести изслѣдованіе, наряжая для того инспекторовъ (inspectors of nuisance) и приглашая 2 медиковъ въ качествѣ экспертовъ; если изслѣдованіе подтвердитъ вредное для здоровья дѣйствіе, обжалованное просителями, то управа передаетъ дѣло мировымъ судьямъ, которые даютъ приказъ (order) объ устраненіи зловредныхъ веществъ или починкѣ строеній; со дня полученія такого приказа на виновнаго насчитывается 10 шиллинговъ (3 р.) пени въ день за промедленіе въ исполненіи онаго и управа можетъ произвести нужныя работы на его счетъ.

Такимъ образомъ въ противность порядкамъ континентальнаго бюрократизма, по коему публичное благоустройство и безопасность жителей охраняются мѣстными властями и нарушенія преслѣдуются полиціей, въ Англіи всякое дѣло возбуждается исковымъ порядкомъ частнымъ лицомъ, изслѣдуется общественными властями, выборными людьми и рѣшается по суду. Управы сами отъ себя имѣютъ только право наблюдать за строеніями, возводимыми вновь, требовать соблюденія строительныхъ правилъ о проводѣ водосточныхъ трубъ и налагать штрафы до 5 ф. ст. (35 р.) въ день за промедленіе въ исполненіи своихъ распоряженій. Ими

же составляются смѣты и раскладки особыхъ сборовъ на всѣ предметы этого вѣдомства [3]).

Какъ изъ этого видно, вѣдомство народнаго здравія приняло въ Англіи такое широкое значеніе, что нынѣ обнимаетъ все хозяйственное благоустройство и по последнему акту оно и переименовано было изъ public health въ local goverment. Расширяя постепенно предѣлы санитарнаго управленія, англичане дошли до заключенія, что и освѣщеніе улицъ, и исправность мостовыхъ, тротуаровъ, водосточныхъ трубъ, и предосторожности отъ пожаровъ, и надзоръ за свѣжестью съѣстныхъ припасовъ, однимъ словомъ всѣ предметы, отъ порчи или отъ дурнаго состоянія коихъ могутъ произойти тѣлесныя поврежденія и болѣзни, принадлежатъ къ вѣдомству такъ называемаго народнаго здравія, и совокупивъ ихъ въ одно управленіе, дали этому управленію совершенно новую организацію, отличную и отъ прежнихъ преданій своего selfgovernment-а и еще болѣе несходственную съ уставами благоустройства, введенными въ другихъ государствахъ. Въ этой организаціи, какъ сказано, много новаго: административное вмѣшательство въ первый разъ допущено въ область самоуправленія: мировой институтъ почти устраненъ; мѣстныя выборныя управы поставлены лицемъ къ лицу съ министерскою властію и подчинены ей непосредственно; члены управъ состоятъ большею частію на жалованьи; имущественный цензъ для избранія значительно пониженъ, — прежніе comissioners of health выбирались изъ домохозяевъ съ доходомъ не менѣе 100 ф., нынѣ требуется для избранія только 30 ф. ст. годовой поземельной ренты.

Еще болѣе радикальное измѣненіе въ системѣ selfgovernment-а представляетъ положеніе, изданное въ 1855 г. для англійской метрополіи Лондона, и въ немъ, если не ошибаемся, всего вѣрнѣе и полнѣе обрисовывается будущее, вѣроятно очень близкое преобразованіе всѣхъ общественныхъ учрежденій Англіи въ смыслѣ современной всемірной демократіи.

По грамотамъ и привилегіямъ прежнихъ временъ Лондонъ раздѣлялся на отдѣльные и совершенно самостоятельные приходы (parish); между ними не было никакой другой связи кромѣ мировыхъ съѣздовъ (sessional divisions, quarter sessions). По новому положенію учреждены, вопервыхъ, окружныя управы (district boards), въ которыхъ сливаются приходы, вовторыхъ, общая городская управа или дума, завѣдывающая санитарнымъ и строительнымъ управленіемъ всей столицы.

Порядокъ выборовъ въ члены этихъ и думы составляетъ самое

коренное изъ всѣхъ нововведеній послѣднихъ годовъ и самый рѣшительный шагъ къ равноправности всѣхъ обывателей: выборщиками признаются всѣ мѣстные жители, обложенные общественными сборами (rates and taxes) безъ всякаго ценса, если только они за 6 мѣсяцевъ до выборовъ уплатили свой окладъ; голоса подаются письменно (nominations); но по требованію 5 избирателей производится баллотировка; въ каждомъ приходѣ избирается собраніе гласныхъ въ числѣ отъ 18 до 120, пропорціонально населенію прихода; это собраніе называется vestry; нѣсколько приходовъ сливаются въ округъ (district) и выбираютъ каждый отъ себя окружныхъ гласныхъ, которые составляютъ особое собраніе или съѣздъ по всѣмъ санитарнымъ и прочимъ хозяйственнымъ дѣламъ и носятъ названіе district board; число членовъ въ округѣ полагается отъ 27 до 58; наконецъ отъ этихъ окружныхъ собраній тѣмъ же порядкомъ голосованія избираются 46 членовъ центральной управы, metropolitain board of works, которая составляетъ высшую инстанцію городскаго управленія.

Ценсъ для избранія въ гласные или члены управы, который по прежнимъ уставамъ опредѣленъ былъ въ 100 ф., по акту 1848 г. въ 40 ф. ст., по столичному положенію 1855 г. еще пониженъ до 25 ф. (175 р.) годоваго дохода.

Одна треть общаго числа гласныхъ возобновляется ежегодно. При голосованіи всѣ выборщики пользуются однимъ голосомъ; множественные голоса, установленные по всѣмъ прочимъ общественнымъ выборамъ, отмѣнены.

Всѣ столичныя собранія и управы (vestry, district boards, general board) подсудны мировому съѣзду и въ нѣкоторыхъ случаяхъ общимъ судебнымъ мѣстамъ. Но административный надзоръ, усиленный, какъ мы выше видѣли, по актамъ 1848 и послѣдующихъ годовъ, по этому новѣйшему положенію вновь ограниченъ; министру внутреннихъ дѣлъ предоставлена только власть утверждать постановленія управъ объ отчужденіи частныхъ имуществъ и объ измѣненіи устава; по всѣмъ прочимъ дѣламъ общественныя учрежденія пользуются полною независимостію: утверждаютъ всякія смѣты и планы на городскія постройки, водопроводы, газовыя освѣщенія, дѣлаютъ постановленія (bye-laws) по всѣмъ предметамъ городскаго хозяйства, имѣютъ право налагать штрафы до 2 ф. и взыскивать пени за просрочку до 1 ф. въ день.

Таковы главныя черты этого страннаго и запутаннаго порядка, который подъ общимъ именемъ народнаго здравія public health нынѣ вводится въ Англіи. Недостатки его очевидны: сложность управленія, множество инстанцій, смѣшеніе самыхъ разнообразныхъ системъ выборовъ и службы.

Колебанія правительства и законодательства явно указываютъ, что всѣ эти новые порядки признаются въ самой Англіи только переходными мѣрами, опытами, производимыми надъ одной спеціальной отраслью самоуправленія для того собственно, чтобы перейти къ коренной реформѣ всѣхъ общественныхъ и земскихъ учрежденій.

Около 200 или 250 городовъ и многолюднѣйшихъ фабричныхъ округовъ съ двумя милліонами жителей приняли новые уставы и подчинились добровольно правительственной опекѣ, чтобы избавиться отъ опеки крупныхъ собственниковъ, еще болѣе имъ докучной. Лондонъ съ 3 милліонами жителей отвергъ и ту и другую опеку и принялъ почти слово въ слово для столичнаго управленія программу хартистовъ, всеобщее голосованіе, отмѣну имущественнаго ценса, ежегодные выборы и закрытую подачу голосовъ; остальная Англія, 15.000,000 жителей остается при прежнемъ порядкѣ, выжидая результатовъ предпринятыхъ опытовъ, недоумѣвая и колеблясь между этими двумя крайностями, административной централизаціей, введенной актами 1848 и 1858 годовъ въ городскихъ положеніяхъ, и демократическимъ самоуправленіемъ, обновленнымъ въ столицѣ по акту 1855 г.

Указавъ недостатки этой санитарной организаціи въ Англіи, мы должны также выяснить и ея хорошія стороны, практическую ея пользу. Въ то время какъ ученая Германія выводила глубокомысленно и умозрительно новыя начала врачебнаго управленія, указывая научными аксіомами, что народное здравіе охраняется общимъ попеченіемъ о чистотѣ и безвредности воздуха, огня, воды (Luft, Licht, Trinkwasser), въ то же время практичная Англія производила надъ тѣми же предметами, и не на словахъ, а въ самомъ дѣлѣ, всесторонніе опыты; многіе изъ нихъ оказались неудачными, но изъ самыхъ этихъ неудачъ и ошибокъ можно вывести нѣсколько поучительныхъ указаній.

Вопервыхъ то, что **санитарное вѣдомство никоимъ образомъ не можетъ быть отдѣлено отъ прочихъ отраслей внутренняго общественнаго благоустройства**, отъ мѣръ, охраняющихъ въ равной степени, хотя и съ другихъ сторонъ, безопасность, невредимость, личное благосостояніе жителей, что поэтому, торговая полиція, надзоръ за чистотой улицъ, дворовъ, фабричныхъ помѣщеній, охраненіе жителей отъ поврежденій однимъ словомъ все то, что относится къ народному здравію въ обширномъ смыслѣ слова, должно и быть отнесено къ одному вѣдомству, поручено однимъ надзирателямъ; если же, какъ это принято въ другихъ странахъ, постройка зданій разрѣшается однимъ начальствомъ, содержаніе чистоты на улицахъ другимъ, надзоръ за свѣжестью съѣст-

ныхъ припасовъ третьимъ, и такъ далѣе, то спрашивается, чѣмъ должны завѣдывать комитеты народнаго здравія и какими мѣрами они могутъ охранять жителей отъ опасностей и вреда, допускаемыхъ или причиняемыхъ распоряженіями и послабленіями другихъ начальствъ? Эти неудобства, парализирующія санитарныя управленія во всей Европѣ, предусмотрѣны были въ Англіи, и новѣйшія положенія ввели строгій и общій надзоръ надъ всѣми дѣйствіями, вліяющими на здоровье и безопасность жителей, надзоръ, сдѣлавшійся въ послѣднее время до того строгимъ, что возбудилъ даже ропотъ городскихъ обывателей противъ должностныхъ лицъ, ими самими выбираемыхъ.

Другое преимущество, безспорно остающееся за этими санитарными учрежденіями Англіи, есть соглашеніе принципа самоуправленія съ правительственнымъ надзоромъ, насколько этотъ послѣдній можетъ быть допущенъ, и въ этомъ отношеніи намъ кажется, что опыты, произведенные въ этой странѣ надъ вѣдомствомъ народнаго здравія, будутъ служить и для Англіи и для прочихъ странъ полезными руководствами для дальнѣйшаго устроенія всѣхъ общественныхъ и земскихъ учрежденій.

Принципъ самоуправленія соблюденъ во всѣхъ новыхъ уставахъ въ томъ отношеніи, что главная иниціатива по всѣмъ этимъ законоположеніямъ предоставлена частнымъ лицамъ, обывателямъ; что всякое нарушеніе, упущеніе, угрожающее общественной безопаснасти, преслѣдуется всѣми и каждымъ изъ нихъ, что жалоба 2 обывателей обязываетъ начальство и судью вчинять дѣла, производить изслѣдованіе, что съ своей стороны отвѣтчикъ можетъ оправдаться тѣмъ, что обжалованное дѣйствіе принадлежитъ къ его промыслу или ремеслу, наконецъ, что всѣ дѣйствія зловредныя предвидѣны и обозначены въ законѣ подъ общимъ наименованіемъ nuisances, и что только таковыя, а не произвольныя соображенія полицейскихъ служителей подвергаютъ виновныхъ законнымъ взысканіямъ.

Въ этомъ и заключается, по нашему мнѣнію, существенное отличіе англійскаго самоуправленія. Наружныя формы его въ послѣднее время измѣнили свой видъ, вмѣшательство правительственныхъ властей было допущено и нѣкоторые бюрократическіе пріемы, позаимствованные изъ чужихъ странъ, вкрались въ дѣлопроизводство; чиновничій элементъ въ лицѣ инспекторовъ, смотрителей, кассировъ, письмоводителей вторгся въ общественное управленіе, доселѣ завѣдываемое почетными лицами. Вообще весь этотъ механизмъ санитарнаго вѣдомства, какъ справедливо замѣчаютъ нѣмецкіе критики, въ настоящій моментъ безобразенъ, пред-

ставляя самое грубое смѣшеніе аристократическихъ преданій съ демократическими нововведеніями.

Но органическая связь древняго англосаксонскаго самоуправленія не утрачена, самодѣятельности народа оставлено все прежнее его просторное поприще; новыя управы, точно такъ какъ и прежніе мировые судьи, дѣйствуютъ только въ предѣлахъ закона и по буквальному смыслу закона и судятъ не по собственнымъ своимъ умозаключеніямъ о пользахъ и нуждахъ мѣстныхъ жителей, а по искамъ и жалобамъ самихъ этихъ жителей, заявленнымъ просьбою двухъ домохозяевъ (2 householders) [4].

Россія.

Врачебный уставъ, нынѣ дѣйствующій въ Россіи, соображаясь съ указаніями современной науки, очень ясно различаетъ медицинскую техническую часть отъ санитарной и на этомъ основаніи подраздѣляется на двѣ части или книги: въ книгѣ I изложены учрежденія врачебныя, въ главѣ коихъ стоятъ медицинскій департаментъ и врачебныя управы, въ книгѣ II подъ заглавіемъ «Уставъ медицинской полиціи», излагаются правила объ огражденіи народнаго здравія (ст. 833) и учреждаются для завѣдыванія этими дѣлами губернскіе и уѣздные комитеты народнаго здравія. Составъ этихъ комитетовъ довольно сложный: въ губернскомъ подъ предсѣдательствомъ губернатора засѣдаютъ всѣ начальники отдѣльныхъ частей въ числѣ 9 членовъ, въ уѣздныхъ подъ предсѣдательствомъ предводителя дворянства — 8 членовъ.

По Положенію о земскихъ учрежденіяхъ управамъ и земскимъ собраніямъ также предоставлено «участіе въ попеченіи о народномъ здравіи» (ст. 2 п. 7) и «содѣйствіе къ предупрежденію падежей» (ст. 2 п. 8). Никакихъ дальнѣйшихъ указаній въ означенномъ положеніи не дается, такъ что по буквальному смыслу закона губернскія и уѣздныя управы и собранія имѣютъ всѣ равное и поэтому очень неопредѣленное участіе въ мѣрахъ къ охраненію народнаго здравія.

Такимъ образомъ полагая въ губерніи отъ 10 — 15 уѣздовъ, мы получимъ для охраненія народнаго здравія три центральныя учрежденія — губернскій комитетъ, губернскую управу и губернское земское собраніе и въ каждомъ уѣздѣ по стольку же уѣздныхъ инстанцій, всего же по губерніи, не считая врачебной управы, отъ 33 до 48 присутствій

и собраній, пекущихся о благосостояніи и безопасности мѣстныхъ жителей.

Предметы, входящіе въ кругъ этого попеченія, исчислены въ ст. 843 врач. уст.: 1) чистота воздуха, 2) безвредность жизненныхъ припасовъ, 3) ядовитыя вещества, 4) врачебныя пособія, 5) погребеніе мертвыхъ. Сюда же причислены и всѣ мѣры къ предотвращенію повальныхъ болѣзней и падежей (ст. 833).

Переходя затѣмъ къ исполнительнымъ мѣрамъ, врачебный уставъ возлагаетъ на полицію надзоръ и распоряженія по всѣмъ частямъ санитарнаго управленія (ст. 844, 854, 867).

Наконецъ, по судебнымъ уставамъ проступки противъ народнаго здравія признаются подсудными мировымъ учрежденіямъ (Уставъ о наказ. мир. суд. ст. 102 и посл.).

Изъ этого оказывается, что санитарное управленіе въ Россіи распредѣляется слѣдующимъ образомъ: техническою частію завѣдываетъ врачебная управа, совѣщательной (?)—комитеты народнаго здравія, хозяйственной—земскія учрежденія, исполнительной—полиція, и судебной—мировыя учрежденія.

Также оказывается, что расходы по вѣдомству народнаго здравія, за исключеніемъ, оспопрививанія, не причислены къ повинностямъ, обязательнымъ для земства, и что поэтому можетъ случиться и дѣйствительно случается, что на все это многосложное управленіе, на всѣ пособія, предотвращенія и пресѣченія, предписанныя по уставу, не ассигнуется никакихъ суммъ.

Правила для охраненія народнаго здравія изложены въ томъ же уставѣ (ст. 844 и посл.) съ подробностію и отчетливостію, которыя оставляютъ только желать, чтобы они были примѣнены къ дѣлу; вообще организація и регламентація этого вѣдомства въ Россіи полная, правильная, точная. А между тѣмъ, какъ извѣстно, ни одна изъ многочисленныхъ отраслей общественнаго благоустройства не находится въ такомъ грубомъ и первобытномъ запущеніи какъ народное здравіе, нигдѣ не обнаруживается такаго глубокаго разлада между народнымъ бытомъ и законодательствомъ, между предписанными установленными порядками и дѣйствительнымъ, повсемѣстнымъ безпорядкомъ.

Въ чемъ же заключаются слабыя стороны этой организаціи, взятой цѣликомъ изъ лучшихъ уставовъ другихъ странъ? Отчего эти порядки, вполнѣ удавшіеся въ Германіи, Франціи, у насъ не принимаются? Мы постараемся прослѣдить эти вопросы и отвѣтить на нихъ не по умозрѣ-

піямъ или личнымъ нашимъ соображеніямъ, а по фактамъ и опытамъ другихъ государствъ и нашего отечества.

I. Нѣмецкіе ученые, выводя принципы врачебнаго управленія во главѣ ихъ ставятъ слѣдующую аксіому: «что организація врачебныхъ учрежденій находится въ прямой зависимости отъ пропорціи между густотой населенія и медицинскимъ образованіемъ въ данной мѣстности, или другими словами, что она можетъ быть успѣшна только тамъ, гдѣ число медиковъ соотвѣтствуетъ въ извѣстномъ раіонѣ числу жителей. Вопросъ этотъ въ Германіи и центральной Европѣ можно назвать празднымъ и чисто-теоретическимъ, потому что изъ двухъ членовъ означенной пропорціи, первый, т. е. число врачей значительно превышаетъ второй — т. е. требованія населенія; не народъ нуждается въ медикахъ, а медики въ практикѣ [5]).

Въ Россіи наоборотъ этотъ вопросъ чисто - практическій и прежде всего нужно сообразить и опредѣлить, въ какомъ раіонѣ могутъ дѣйствовать врачи и вообще могутъ приносить пользу врачебныя пособія.

Мы полагаемъ, что радіусъ круга дѣйствій одного врача не можетъ быть болѣе 25 верстъ т. е. разстояніе, какое можетъ пройти безъ изнуренія рабочая лошадь или пѣшеходъ. За этой линіей всякое полезное дѣйствіе врачебныхъ учрежденій прекращается; ни силы больнаго, ни земледѣльческія работы не позволяютъ нашимъ простолюдинамъ отлучаться на такія разстоянія, гдѣ требуется ночлегъ, кормъ лошади или даже перемѣна упряжи; скорѣе чѣмъ подвергнуть себя такимъ случайностямъ, русскій крестьянинъ будетъ переносить съ свойственнымъ ему долготерпѣніемъ самыя мучительныя боли.

Въ Пруссіи, какъ мы видѣли, на каждый округъ (Kreis) полагается врачъ, хирургъ и ветеринаръ. Прусскій округъ имѣетъ въ средней сложности 50,000 жителей и 16 квадр. миль; онъ подраздѣляется еще на Armenverbände, при коихъ состоятъ Armenärzte. Во Франціи кантонъ, который принятъ въ новѣйшее время за единицу врачебнаго управленія и въ каждомъ изъ коихъ состоитъ médecin cantonal, имѣетъ 14,000 жителей и 3 квадр. мили. Въ Англіи санитарные округа (districts) простираются по среднему ихъ объему на 4 кв. мили съ 27,000 жителей.

Въ Россіи, принимая даже для сравненія однѣ центральныя губерніи, уѣзды имѣютъ отъ 50 — 100 кв. миль и населенія около 100,000; на уѣздъ полагается 1 врачъ и 1 ветеринаръ.

Когда въ нѣкоторыхъ губерніяхъ земскія собранія приступили къ

набору врачей и устройству медицинской части и встрѣтили большею частію сопротивленіе со стороны гласныхъ отъ крестьянъ, то это было единогласно приписано ихъ невѣжеству и отсталости. Но нужно принять во вниманіе и другія ихъ соображенія: всякое усиленіе врачебныхъ средствъ есть благодѣтельная мѣра; это безспорно; но за благодѣянія должны бы платить только тѣ, кто ими пользуется, когда же, устраивая лѣчебницы или опредѣляя медиковъ въ уѣздныхъ городахъ или въ центральныхъ пунктахъ уѣзда, сборы на содержаніе ихъ разлагаютъ въ видѣ общей повинности на всѣ селенія, то очень понятно, что жители отдаленныхъ мѣстностей протестуютъ противъ мѣръ, не приносящихъ имъ никакой пользы. Также совершенно естественно, что врачи, обязанные дѣйствовать въ такихъ обширныхъ округахъ, проводя время въ разъѣздахъ, не имѣя нигдѣ и никогда настоящаго пребыванія, не успѣвая слѣдить за больными, скоро теряютъ всякое довѣріе и принимаются населеніемъ за тунеядцевъ, живущихъ на общественный счетъ; сами же они при скудномъ жалованьи расчитываютъ для дополненія его на прогонныя деньги и потому разъѣзжаютъ, какъ извѣстно, съ особенной охотой, не столько для лѣченія больныхъ, сколько для поверстнаго счета разъѣздныхъ денегъ.

Поэтому намъ кажется необходимымъ въ основаніи всего санитарнаго управленія положить общее правило: «**что медицинскіе члены не обязаны подавать пособія далѣе извѣстнаго разстоянія, и что мѣстные обыватели не должны быть принуждаемы къ сборамъ на содержаніе такихъ медиковъ или врачебныхъ учрежденій, которые отдалены отъ мѣста жительства болѣе 25 верстъ**. Такое опредѣленіе законодательнымъ порядкомъ нормальнаго раіона санитарныхъ округовъ должно служить основаніемъ для организаціи врачебнаго управленія.

II. **Вѣдомство народнаго здравія должно быть** а) **въ точности отличено отъ медицинскаго управленія и** b) **опредѣлено по своему кругу дѣйствій и предметамъ вѣдомства.**

Отличіе его отъ собственно медицинской технической части состоитъ въ томъ, что санитарное управленіе, какъ сказано въ ст. 833 врачебнаго устава, имѣетъ въ виду «охраненіе народнаго здравія отъ всего, что можетъ имѣть вредное на оное дѣйствіе»; оно предназначается для предотвращенія болѣзней, или въ случаѣ ихъ появленія для предупрежденія дальнѣйшаго ихъ развитія. Медицинское вѣдомство имѣетъ пред-

метомъ лѣченіе болѣзней, пресѣченіе ихъ средствами, указанными наукой и практикой. Но примѣненіе этого теоретическаго различія къ народному быту представляетъ однако большую трудность; медицинскія пособія особенно въ сельскомъ быту никогда не могутъ быть распредѣлены такъ уравнительно, чтобы поспѣвать своевременно, и потому первоначальная помощь и призрѣніе заболѣвающихъ должны всетаки падать на общества или земство, по крайней мѣрѣ для того разряда бѣднѣйшихъ жителей, которые не могутъ выписать доктора на собственный счетъ.

Въ Пруссіи и Франціи эта часть общественнаго управленія причислена къ общественному призрѣнію и поручена особымъ врачамъ, Armenarzt, médecin des pauvres; они пользуютъ и притомъ безплатно неимущихъ, признанныхъ таковыми по формальному свидѣтельству, выдаваемому приказами общественнаго призрѣнія (Armenverband, bureaux de bienfaisance). У насъ, хотя эта часть еще не организована, но общее направленіе земскихъ учрежденій при составленіи проэктовъ санитарной организаціи таково, что предполагается имѣть врачей на земскомъ жалованьи, которые обязаны бы были, довольствуясь этимъ жалованьемъ, лѣчить все окружное населеніе безплатно или за самую умѣренную плату, и не только бѣдныхъ, неимущихъ, но и всѣхъ обывателей безъ различія. Въ этомъ, какъ намъ кажется, заключается главнѣйшее и едва ли преодолимое затрудненіе къ устройству врачебной части; оно проистекаетъ изъ шаткаго и смутнаго понятія, которое вкралось въ Россіи во всѣ вѣдомства народнаго продовольствія, общественнаго призрѣнія, народнаго здравія, что всякій расходъ, производимый обществомъ или земствомъ, даетъ и каждому члену общества и земства право пользоваться предметомъ, на который расходъ ассигнованъ. При этомъ не допускается различія между зажиточнымъ крестьяниномъ и бездомнымъ бобылемъ, не дается никакого преимущества нуждающемуся; предполагается, что всякія пособія—хлѣбныя, денежныя, врачебныя, разверстываются по той же нормѣ, какъ и повинности, коими они удовлетворяются, однимъ словомъ, что всякія общественныя мѣропріятія имѣютъ въ виду не помощь бѣднымъ и неимущимъ, не благотворительность, а общее и даровое пользованіе всего мѣстнаго населенія.

Весьма трудно найти выходъ изъ этого ошибочнаго круга; въ другихъ странахъ врачебныя пособія устраиваются собственно для бѣднѣйшаго класса въ томъ предположеніи, что прочіе жители сами пріищутъ себѣ медицинскую помощь въ случаѣ нужды. У насъ же отъ правительственныхъ и земскихъ учрежденій требуется, чтобы они организовали всенародное безплатное врачеваніе; отъ этого разумѣется расходы возвы-

шаются чрезмѣрно и за недостаткомъ средствъ ничего не предпринимается. Мы полагаемъ, что собственно къ вѣдомству народнаго здравія относится не общее устройство врачебной части, а только безплатныя пособія тѣмъ больнымъ, которые не имѣютъ средствъ прибѣгнуть къ врачу, или случайно, внезапно, подвергаются несчастнымъ случаямъ [6]).

Французская система врачей для бѣдныхъ (médecin cantonal или médecin des pauvres) всего лучше и главное всего дешевле достигаетъ этой цѣли: они обязываются объѣзжать волости, къ ихъ округу приписанныя, въ срочные дни по 1 разу въ недѣлю, давать у себя на дому консультаціи тоже въ срочные пріемные дни, посѣщать трудно больныхъ на дому, наконецъ отпускать медикаменты по уменьшенной таксѣ (во Франціи по 33% дѣйствительной стоимости). Но обязанности ихъ относятся только къ неимущимъ (indigents); ко всему прочему населенію они относятся какъ вольно-практикующіе медики и получаютъ плату по соглашенію. При таковой комбинаціи земство обязано бы было вознаграждать ихъ только за ту часть расходовъ, которая падаетъ на нихъ за объѣздъ волостей, пріемные дни и отпускъ медикаментовъ въ пользу неимущихъ.

Итакъ медицинская часть, завѣдываемая правительственнымъ учрежденіемъ, врачебной управой, отличается отъ вѣдомства народнаго здравія или санитарнаго, порученнаго земскимъ учрежденіямъ, тѣмъ, что первая имѣетъ въ виду пресѣченіе болѣзней, или врачеваніе ихъ, между тѣмъ, какъ второе предназначено собственно для предотвращенія вредныхъ для здоровья дѣйствій; но они близко соприкасаются въ томъ отношеніи, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ, именно въ крайней бѣдности медицинскія пособія, какъ бы они ни были организованы, остаются все-таки недоступными для заболѣвающихъ и эту-то часть врачебнаго содѣйствія должно принять на себя общество или земство, предоставляя правительству и вольной практикѣ все остальное попеченіе о здоровьи частныхъ лицъ.

Этотъ принципъ доведенъ въ Англіи до такой крайности, что правительство вовсе не принимаетъ никакаго участія въ медицинскомъ управленіи, допускаетъ къ врачеванію и торговлѣ медикаментами всякаго практиканта и вообще не признаетъ за собой обязанности пещись о пользованіи тѣхъ больныхъ, которые имѣютъ средства и возможность выбирать медика и снабжаться лѣкарствами.

По нашему предположенію, медицинская часть должна подлежать общему надзору правительства и губернскихъ учрежденій, но она не отно-

сится къ кругу дѣйствій земства и обществъ, кромѣ вышеупомянутаго случая крайней бѣдности.

III. Предметъ вѣдомства земскихъ учрежденій «есть охраненіе народнаго здравія отъ всего, что можетъ имѣть на него вредное дѣйствіе» и къ этимъ дѣйствіямъ отнесены по ст. 843 врач. устава: a) воздухъ, b) пища и напитки, c) ядовитыя вещества, d) погребеніе мертвыхъ и e) по ст. 833 повальныя болѣзни и падежи скота. За этимъ перечнемъ слѣдуетъ въ томъ же уставѣ самое изложеніе правилъ объ охраненіи народнаго здравія по тѣмъ же статьямъ чистоты воздуха (ст. 844—853), безвредности съѣстныхъ припасовъ (854 — 866), безвредности воды и разныхъ напитковъ (867 — 875), о продажѣ ядовитыхъ веществъ (879 — 905), о погребеніи мертвыхъ (909 — 934), о повальныхъ болѣзняхъ (935 и посл.).

Мы послѣдуемъ тому же порядку:

Охраненіе чистоты воздуха есть главнѣйшее правило общественной гигіены и на этотъ предметъ обращено особенное вниманіе въ городскихъ положеніяхъ иностранныхъ государствъ; въ Англіи особенно новѣйшія законоположенія, health и local acts, предположили себѣ главною цѣлію надзоръ за свозомъ и стокомъ нечистотъ, опрятностью жилыхъ покоевъ, устройствомъ подземныхъ трубъ, отхожихъ мѣстъ и т. п. Для усиленія надзора въ Англіи вся строительная часть причислена къ вѣдомству управъ народнаго здравія; у насъ напротивъ она вовсе отдѣлена и подвѣдомственна не только другой коммиссіи (строительной), но и другому министерству — путей сообщеній. Впрочемъ, подробныя правила большею частію техническія, изложенныя въ строительномъ уставѣ, относятся преимущественно къ наружному фасаду строеній и къ предосторожностямъ отъ пожара; въ гигіеническомъ отношеніи очень мало указаній. Вся эта часть, охраненіе чистоты воздуха, поручена полиціи въ общихъ и неопредѣлительныхъ выраженіяхъ, и эта неопредѣлительность и составляетъ одну изъ главнѣйшихъ статей дохода полицейскихъ чиновъ, пользующихся каждой кучей навоза для своихъ незаконныхъ вымогательствъ. Итакъ, если съ одной стороны всѣ строительныя предосторожности отъ порчи воздуха указываются строительными коммиссіями, если съ другой надзоръ за чистотой принадлежитъ полиціи, то спрашивается, чѣмъ должны завѣдывать съ третьей и четвертой стороны комитеты народнаго здравія и управы для охраненія чистоты воздуха?

По этимъ соображеніямъ намъ кажется необходимымъ выбрать изъ устава строительнаго и устава о благоустройствѣ подлежащія статьи и перевести ихъ въ уставъ о народномъ здравіи.

Охраненіе свѣжести съѣстныхъ припасовъ поручено точно также полиціи; какаго рода надзоръ должны имѣть по этому предмету комитеты и управы не сказано; въ другихъ законодательствахъ, въ прусскомъ и англійскомъ, составленіе особыхъ правилъ о хлѣбопеченіи, мясной и рыбной торговлѣ принадлежитъ мѣстнымъ начальствамъ и это оказывается необходимымъ, потому что въ каждой мѣстности имѣются особые пріемы для примѣси разныхъ вредныхъ веществъ, для поддѣлокъ и окраски разныхъ припасовъ и вообще для скрытія недоброкачественныхъ продуктовъ.

О чистотѣ и доброкачественности воды наше законодательство имѣетъ особое попеченіе; во всякомъ селѣ и деревнѣ предписывается имѣть достаточное количество здоровой воды (ст. 868), дѣлать въ небольшихъ рѣчкахъ запруды (ст. 869), для мочки конопли и льна имѣть ямы, наполненныя водою (870). Колодези и фонтаны устраивать по правиламъ строительнаго устава (871 и пр. и пр...), но къ сожалѣнію не сказано, что дѣлать, когда здоровой воды не оказывается? Когда въ мочилахъ, выкопанныхъ для мочки льна, вода высыхаетъ? Не подвозить ли воду въ бочкахъ по наряду?

Продажа ядовитыхъ веществъ поручена совмѣстному надзору полиціи и медицинскихъ чиновъ; этотъ предметъ по своей спеціальности скорѣе относится къ медицинскому управленію, чѣмъ къ народному здравію; по прусскимъ законамъ онъ завѣдывается въ каждой провинціи совѣтомъ, соотвѣтствующимъ нашимъ врачебнымъ управамъ.

О погребеніи мертвыхъ въ уставѣ врачебномъ предписано только не устраивать кладбищь въ городахъ ближе 100 сажень, а въ деревняхъ ближе 250 саж. отъ послѣдняго городскаго или сельскаго строенія; правила о порядкѣ зарытія труповъ, а равно и палаго скота не помѣщены въ числѣ мѣръ охраненія здравія, между тѣмъ какъ этотъ предметъ есть одна изъ главныхъ причинъ распространенія всякихъ заразъ.

Предотвращеніе и пресѣченіе повальныхъ болѣзней; мѣры, изложенныя въ уставѣ, составляютъ, можно сказать, только механизмъ этого дѣла. Въ дѣйствительности же организація этой важнѣйшей части санитарнаго управленія слѣдующая: мѣстная полиція или сельское начальство при появленіи повальныхъ болѣзней, пропустивъ приличный срокъ для собиранія свѣдѣній и разныхъ проволочекъ и удостовѣрясь, что дѣйствительно на нихъ падетъ отвѣтственность, если они не донесутъ по командѣ, наконецъ сочиняетъ рапортъ и проситъ высылки врача.

Уѣздный врачъ, обождавъ, сколько нужно, чтобы на походѣ исполнить и другія порученія, ѣдетъ, свидѣтельствуетъ больныхъ, оставляетъ имъ инструкцію и представляетъ кому слѣдуетъ свое донесеніе. Въ то же время уѣздныя власти, каждая съ своей стороны посылаютъ самонужнѣйшіе рапорты и отношенія, исправникъ губернатору, уѣздная управа губернской, уѣздный врачъ врачебной управѣ одинаковаго содержанія о томъ, что въ такомъ-то мѣстѣ свирѣпствуетъ (непремѣнно свирѣпствуетъ) тифъ, холера, сибирская язва, что уѣздный врачъ, имѣя экстренныя служебныя порученія, не можетъ оказать нужной помощи и поэтому просятъ начальника губерніи, губернскую управу, или врачебную управу командировать врачей и ветеринаровъ, снабдивъ ихъ нужными суммами и медикаментами, такъ какъ ни тѣхъ, ни другихъ въ распоряженіи вышеупомянутыхъ властей не имѣется. Тогда въ губернскомъ городѣ разыгрывается третье и послѣднее дѣйствіе этой прискорбной драмы: врачебная управа дѣлаетъ постановленіе о командированіи врача, котораго на лицо нѣтъ, потому что онъ находится въ другой командировкѣ, и разумѣется объ отпускѣ ему прогонныхъ денегъ, которыхъ также у ней въ наличности не имѣется; губернаторъ созываетъ комитетъ народнаго здравія и, озабоченный народнымъ бѣдствіемъ, составляетъ журналъ о принятіи самыхъ экстренныхъ мѣръ, но такъ какъ всякія мѣропріятія, а тѣмъ болѣе экстренныя, требуютъ и экстренныхъ расходовъ, на покрытіе коихъ комитетъ имѣетъ столько же средствъ, какъ и врачебная управа, то есть никакихъ, то совѣщаніе всѣхъ начальниковъ губернскихъ вѣдомствъ разрѣшается тѣмъ, чтобъ отнестись къ земской управѣ объ ассигнованіи нужныхъ суммъ. Если губернская управа по личному своему предвѣдѣнію, по благоразумной предусмотрительности озаботилась испросить себѣ кредитъ на этотъ непредвидѣнный случай, приключающійся въ нѣкоторыхъ губерніяхъ періодически, въ извѣстныя времена года, если земское собраніе этотъ кредитъ открыло и если наконецъ онъ не истраченъ на предъидущіе расходы, въ такомъ случаѣ мѣропріятія попечительнаго начальства могутъ быть еще удовлетворены; мы говоримъ могутъ, потому что управа никакимъ закономъ не обязана удовлетворить требованія начальства, повѣрить на слово донесенію полиціи. Можетъ случиться, что въ то время, какъ уѣздный исправникъ доноситъ о свирѣпствующей заразѣ, уѣздная управа пишетъ, что она вовсе не свирѣпа, что слухи эти преувеличены, и на оборотъ, можетъ быть и такъ, что ассигнуя деньги, управа выговариваетъ себѣ и право распоряжаться этими суммами, такъ какъ по закону ей предоставлено «участіе въ попеченіи о народномъ здравіи».

Таковъ нормальный, законный ходъ дѣлъ въ предотвращеніи повальныхъ болѣзней: вѣдомство, располагающее суммами, не имѣетъ распорядительной власти; вѣдомство, распоряжающееся дѣйствіями, не имѣетъ денежныхъ суммъ.

Всего поразительнѣе то обстоятельство, что въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, именно въ сѣверныхъ, гдѣ сибирская язва свила себѣ гнѣздо, эти губернскіе сюрпризы повторяются ежегодно въ извѣстные и неизмѣнные сроки, почти въ урочные дни и числа мѣсяца, и что всякій разъ, всякій годъ повторяется то же всеобщее недоумѣніе, оцѣпененіе и бездѣйствіе всѣхъ мѣстныхъ властей [7]).

IV. **Предѣлы власти земскихъ учрежденій** по вѣдомству народнаго здравія, какъ видно изъ вышеприведенныхъ узаконеній, означены только общими словами, которыя мы уже нѣсколько разъ цитировали: «**земскія учрежденія имѣютъ участіе преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи въ попеченіи о народномъ здравіи**». Это изрѣченіе, которое мы уже анализировали въ главѣ о народномъ образованіи, замѣчательно тѣмъ, что въ каждомъ словѣ заключаетъ двусмысліе; оно еще усугубляется тѣмъ, что и главный предметъ, о коемъ идетъ рѣчь, народное здравіе, не имѣетъ у насъ точно опредѣленнаго смысла, такъ что эта статья, единственная въ Положеніи о земскихъ учрежденіяхъ, относящаяся до народнаго здравія, можетъ быть переведена такъ: «земскимъ учрежденіямъ предоставляется вмѣшиваться, на сколько они пожелаютъ и преимущественно при ассигнованіи суммъ, въ дѣла врачебной управы и комитета народнаго здравія, а этимъ послѣднимъ вмѣняется въ обязанность пещись, сколько они съ своей стороны признаютъ возможнымъ при недостаткѣ денежныхъ средствъ о чистотѣ воздуха, безвредности воды, съѣстныхъ припасовъ и проч.»

Санитарное управленіе пріобрѣло въ послѣднее десятилѣтіе такое значеніе въ Европѣ, что относительно этого вѣдомства мы имѣемъ богатый запасъ опытовъ другихъ народовъ и къ нимъ, я полагаю, должны обратиться.

Эти опыты указываютъ: a) что санитарная часть вездѣ поручена общественнымъ или земскимъ властямъ въ первой нижней инстанціи, даже во Франціи, гдѣ она завѣдывается разными коммиссіями, назначаемыми изъ мѣстныхъ обывателей, b) что во всѣхъ государствахъ признано было нужнымъ подчинить ее надзору центральнаго правительства, учредить высшую и общую инстанцію даже въ Англіи, гдѣ это вѣдом-

ство до 50 годовъ настоящаго столѣтія поручено было исключительному попеченію отдѣльныхъ общинъ, приходовъ.

Эти двѣ инстанціи положительно должны быть организованы и у насъ: медицинскій департаментъ мин. вн. дѣлъ, какъ центральное учрежденіе, губернскія и уѣздныя управы, какъ мѣстныя. Но желательно избѣгнуть промежуточныхъ инстанцій, комитетовъ народнаго здравія, строительныхъ коммиссій и вообще вмѣшательства разныхъ губернскихъ начальствъ въ дѣла этого рода, требующія непосредственныхъ распоряженій на самыхъ мѣстахъ.

Чтобы опредѣлить предѣлы власти, нужно прежде опредѣлить самую власть: предоставить управамъ съ утвержденія мин. вн. дѣлъ издавать правила объ охраненіи народнаго здравія — уполномочить ихъ производить взысканія и налагать штрафы до извѣстной суммы за проступки противъ народнаго здравія, съ правомъ апеляціи мировому съѣзду на рѣшенія управъ — установить поденную пеню за медленность при исполненіи таковыхъ распоряженій, наконецъ дать мѣстнымъ жителямъ право иска и жалобы на упущенія сельскихъ и волостныхъ начальствъ или на бездѣйствія самой управы въ дѣлахъ о здравіи народномъ, или о безопасности частныхъ лицъ.

Предѣлы власти земскихъ учрежденій опредѣлились бы сами собой, еслибъ вопервыхъ, ихъ постановленія и инструкціи подлежали утвержденію правительства, и вовторыхъ, кругъ ихъ дѣйствій былъ опредѣленъ по уставу, изданному законодательнымъ порядкомъ.

V. Это послѣднее соображеніе — изданіе полнаго устава о народномъ здравіи представляется нынѣ крайнею, жизненною необходимостію. Какъ мы выше сказали, правила объ охраненіи чистоты воздуха, строеній, улицъ разсѣяны въ уставахъ врачебномъ, строительномъ, и о благоустройствѣ въ городахъ и селеніяхъ; они поручены надзору пяти или шести учрежденій. Между тѣмъ ни одна изъ частей внутренняго управленія не требуетъ такихъ ясныхъ и точныхъ опредѣленій, какъ эта въ отношеніи подвѣдомственности и подсудности частныхъ дѣйствій. Наблюденіе за опрятностію жилищъ, устраненіе всѣхъ вредныхъ причинъ, вліяющихъ на здоровье, требуетъ вмѣшательства въ самыя сокровенныя, интимныя подробности обыденнаго, домашняго быта, и поэтому крайне опасно оставлять эти служебныя дѣйствія на произволъ служащихъ лицъ. Этотъ надзоръ былъ въ прежнее время неизсякаемымъ источникомъ поборовъ полиціи съ мелкихъ торговцевъ, домовладѣльцевъ и крестьянъ, и одно правило о немоченіи льна и конопли въ проточной

водѣ приносило въ нѣкоторыхъ странахъ мѣстному приставу болѣе дохода, чѣмъ весь казенный окладъ его жалованья.

Произволъ этотъ столько же опасенъ, если будетъ предоставленъ и земскимъ властямъ вмѣсто полицейскихъ. Онъ можетъ быть остановленъ или по крайней мѣрѣ ограниченъ только строжайшимъ опредѣленіемъ отвѣтственности и не только виновныхъ частныхъ лицъ, но и самаго начальства, сельскаго или административнаго, коему порученъ надзоръ.

Въ странахъ, гдѣ самоуправленіе принялось—въ Англіи и Соединенныхъ штатахъ, распорядительная власть по всѣмъ дѣламъ о благоустройствѣ, безопасности и безвредности, хотя и поручена непосредственно мѣстнымъ начальникамъ, но состоитъ подъ высшимъ надзоромъ всѣхъ и каждаго изъ обывателей; въ Англіи по жалобѣ или простому заявленію 2 домохозяевъ о замѣченномъ ими безпорядкѣ, управа обязана произвести изслѣдованіе, и взысканіе падаетъ не только на виновнаго, но и на то общество или тотъ округъ, на повинности коего лежитъ эта часть, или на должностное лицо (comissioner, inspector), допустившее зловредное дѣйствіе и не устранившее его въ срокъ, установленный по закону. Въ Соединенныхъ штатахъ отвѣтственность должностныхъ лицъ еще строже и права мѣстныхъ жителей еще шире; напримѣръ, если мѣстные обыватели узнаютъ, что въ ихъ волость (township) прибыли люди или пригнанъ скотъ изъ мѣстности, зараженной повальной болѣзнью или падежемъ скота, то они могутъ потребовать ихъ удаленія и по рѣшенію 2 мировыхъ судей, мѣстный полицейскій служитель, selectmen, обязанъ исполнить такое требованіе.

Въ случаѣ поврежденій здоровья или ушибовъ отъ неисправности мостовъ, дорогъ, искъ вчиняется прямо противъ дорожнаго смотрителя (surveyor of highways) или противъ общества (township), на повинности коего лежитъ дорога. Смотрителю (и точно также и другому должностному лицу) предоставляется въ такомъ случаѣ право встрѣчнаго иска; онъ можетъ доказать передъ судомъ, что истощилъ всѣ средства, закономъ ему предоставленныя, для понужденія и взысканія, и тогда наказаніе слагается съ него и переходитъ на виновныхъ. Но первымъ, непосредственнымъ отвѣтчикомъ является то должностное лицо, коему порученъ надзоръ за исправностію ввѣреной ему части.

Сличая эти порядки, англо-саксонскіе съ нашими русскими, мы замѣчаемъ слѣдующія главныя различія:

Въ Англіи и Америкѣ блюстителями народнаго здравія является не

только полицейское или общественное начальство, но и сами обыватели; дѣла этого рода вчиняются по жалобѣ частныхъ лицъ и не только лицъ, потерпѣвшихъ вредъ, но и всякаго жителя, заинтересованнаго въ охраненіи народнаго здравія въ данной мѣстности.

У насъ напротивъ, по прежнимъ законоположеніямъ и по новѣйшему уставу уголовнаго судопр. (ст. 42, 43), обвинителемъ можетъ быть только лицо, потерпѣвшее вредъ или его повѣренный; и въ истолкованіяхъ приложенныхъ къ ст. 42 объяснено, что хотя всякій гражданинъ обязанъ заботиться о благосостояніи общества, но онъ должепъ свои свѣдѣнія передавать полиціи, отъ которой зависитъ сообщить ихъ мировому судьѣ. Это различіе, хотя съ перваго взгляда и кажется только оттѣнкомъ, но въ дѣйствительности совершенно измѣняетъ ходъ дѣлъ: частная жалоба допускается только отъ лица, потерпѣвшаго вредъ; значитъ для преслѣдованія нарушенія надо, чтобы вредъ уже былъ причиненъ, чтобы самый фактъ со всѣми его послѣдствіями совершился, чтобы кто либо отъ него пострадалъ и тогда только право частной жалобы входитъ въ свою силу. Прочіе обыватели, замѣчая напримѣръ зловонную нечистоту около своего жилища, продажу порченыхъ припасовъ, должны обратиться къ полиціи, а сами отъ себя не могутъ искать противъ виновнаго, потому что не могутъ доказать, что потерпѣли вредъ.

Другое существенное различіе состоитъ въ томъ, что по нашему уставу мироваго судопроизводства частная жалоба допускается только противъ лица, причинившаго вредъ (ст. 47, 48), если же обвиняемаго не имѣется въ виду, то дѣло передается для изслѣдованія мѣстной полиціи. По англо-американскому судопроизводству отвѣтчикомъ является не только лицо, непосредственно причинившее вредъ, но и мѣстное начальство, допустившее нарушеніе, и общество, отвѣчающее по круговой порукѣ за соблюденіе гигіеническихъ и другихъ правилъ общественнаго благоустройства.

Мы обращаемъ особое вниманіе на эти черты англійскаго законодательства, перешедшія еще съ большею рѣзкостью въ американское, потому что въ нихъ, гораздо болѣе чѣмъ въ формахъ selfgovernment-а, проявляется существенное значеніе, духъ и разумъ самоуправленія. Оно основывается не столько на порядкѣ назначенія или выбора въ должности, сколько на строгой отвѣтственности должностныхъ лицъ передъ обществомъ и частнымъ лицомъ, не столько на попеченіи начальства и участіи земства въ этомъ попеченіи, сколько на самодѣятельности народа, на живомъ интересѣ, принимаемомъ каждымъ обывателемъ въ дѣлѣ общаго благоустройства, и еще болѣе на законномъ

равѣ, принадлежащемъ каждому частному лицу преслѣдовать каждое арушеніе непосредственно отъ себя. Это-то непосредственное право бвинять начальство и признается въ континентальной Европѣ орудіемъ лишкомъ опаснымъ въ рукахъ сословій, враждебно расположенныхъ къ равительственнымъ властямъ вообще, и поэтому въ санитарномъ управленіи Пруссіи и другихъ странъ принято другое правило преслѣдованія аковыхъ нарушеній административнымъ порядкомъ (im administrativen Vege). Въ Россіи мы не впали въ эту крайность: большая часть проступовъ противъ благоустройства и народнаго здравія подсудны мировымъ чрежденіямъ, но право частнаго иска недостаточно обезвчено и отвѣтственность должностныхъ лицъ не доольно опредѣлена.

Подобныя предложенія объ усиленіи отвѣтственности должностныхъ ицъ обыкновенно возбуждаютъ опасеніе, что при такихъ условіяхъ, собенно при зависимости служащихъ отъ самихъ обывателей, служба тановится невыносимой и желающихъ поступить на нее не окажется. [о эта угроза еще нигдѣ и никогда не подтвердилась на опытѣ; напроивъ, искательство должностей достигло высшей степени въ сѣверной мерикѣ, гдѣ мѣстные начальники (selectmen) поставлены въ самую трогую зависимость отъ своихъ избирателей и отъ всѣхъ мѣстныхъ кителей и контролируются ими на каждомъ шагу.

VI. Намъ остается разсмотрѣть положеніе медицинскихъ иновъ въ вѣдомствѣ народнаго здравія.

Здѣсь мы должны еще разъ напомнить о принципѣ, выводимомъ нѣмами, что «организація санитарнаго вѣдомства находится въ прямой ависимости отъ средняго уровня медицинскаго образованія и отношенія го къ средней густотѣ населенія въ данной мѣстности»; этими двумя акторами дѣйствительно опредѣляется возможность улучшеній санитарюй части. Поэтому она достигла сама собой, безъ особыхъ регламентацій, ысшей степени совершенства въ Германіи; она слабѣе во Франціи и еще есовершеннѣе въ Англіи, гдѣ какъ извѣстно, медицинская наука никогда е процвѣтала и не привлекаетъ учащуюся молодежь.

Россія стоитъ въ этомъ отношеніи еще гораздо ниже всѣхъ этихъ транъ и еслибъ даже первое условіе, уровень медицинскаго образованія насъ и возвысился, то все-таки второе малонаселенность останется рудно одолимою преградою къ усовершенствованію врачебнаго управленія.

Изъ этого слѣдуетъ, что мы всего менѣе можемъ заимствовать примѣры медицинской организаціи изъ Германіи. Положеніе медицинскихъ иновъ совершенно противуположно въ Англіи и Пруссіи. Въ Пруссіи они

составляютъ, какъ въ центральныхъ, такъ и въ губернскихъ учрежденіяхъ, особый органъ, имѣющій правда только совѣщательный голосъ, но силою вещей и высокаго образованія вліяющій на весь ходъ санитарнаго управленія; они организованы по всѣмъ инстанціямъ въ особыя присутствія, при министерствѣ народнаго просвѣщенія Deputation für das Medizinalwesen — въ каждой провинціи Medizinal-Collegium — въ каждой губерніи (Bezirk) Medizinal-Rath—въ округахъ (Kreise) окружные врачъ, хирургъ и ветеринаръ. Высшій надзоръ по всему врачебному управленію принадлежитъ этимъ спеціальнымъ учрежденіямъ: общественныя власти не имѣютъ собственно участія въ попеченіи о народномъ здравіи, а обязаны только оказывать содѣйствіе (Unterstützung) администраціи, дѣйствующей полновластно посредствомъ медицинскихъ своихъ агентовъ. Для подкрѣпленія этого оффиціальнаго значенія медики въ Пруссіи подвергаются, независимо отъ своего научнаго экзамена и докторскаго диплома, еще особому правительственному испытанію (Staatsprüfung).

Въ Англіи недостатокъ образованныхъ медиковъ заставилъ принять совершенно другую систему врачебнаго управленія; откинувъ по необходимости, по причинѣ именно этого недостатка всю спеціально техническую часть, англичане старались устроить санитарное управленіе независимо отъ медицинскаго на началахъ общественнаго самоуправленія. Медики въ этой организаціи не имѣютъ никакаго опредѣленнаго круга дѣйствій, не имѣютъ ни мѣста, ни голоса въ коммиссіяхъ и управахъ народнаго здравія (boards of health); они призываются только въ качествѣ экспертовъ для освидѣтельствованія зловредности нѣкоторыхъ дѣйствій.

Обѣ эти системы намъ кажутся нѣсколько односторонними: съ одной стороны трудно себѣ объяснить, по какимъ причинамъ въ Пруссіи нашли нужнымъ устроить цѣлую іерархію медицинскаго управленія и учредить 4 инстанціи врачебныхъ чиновъ, — центральную, провинціальную, губернскую и уѣздную или окружную; не говоря уже о томъ, что подобная сложность затрудняетъ и замедляетъ всякія распоряженія, мы даже не видимъ, какую пользу могутъ принести особыя совѣщательныя присутствія врачей въ областныхъ или губернскихъ городахъ; точно такъ какъ и всѣ прочія спеціальныя коммиссіи строительныя, дорожныя, учебныя, продовольственныя, такъ и врачебныя управы неизбѣжно превращаются въ простыя передаточныя инстанціи, гдѣ распоряженія высшаго начальства переписываются для сообщенія ихъ низшимъ исполнительнымъ властямъ. Врачъ точно такъ какъ и всякій спеціалистъ или техникъ, инженеръ, архитекторъ, учитель, приноситъ пользу только при непосредственныхъ своихъ дѣйствіяхъ, на мѣстахъ исполненія, при постройкѣ, пре-

подаваніи или лѣченіи; но при общихъ обсужденіяхъ и надзорѣ за управленіемъ люди съ спеціальными свѣдѣніями имѣютъ большею частію такое одностороннее направленіе, такія пристрастныя мнѣнія, что весьма часто сбиваются съ пути практичныхъ общеполезныхъ мѣропріятій и стремятся къ неисполнимымъ усовершенствованіямъ, пренебрегая насущными нуждами. Поэтому намъ бы казалось, что вся дѣятельность медицинскихъ чиновъ должна быть обращена къ непосредственной подачѣ медицинскихъ пособій, что они должны быть распредѣлены по округамъ въ раіонахъ, гдѣ они могутъ оказывать помощь наибольшему числу жителей, и что въ этихъ скромныхъ, но полѣзнѣйшихъ должностяхъ необходимо дать медикамъ по возможности большую самостоятельность, лучшее обезпеченіе. и вообще всякія преимущества служебныя, какими правительство можетъ располагать. Подчинять ихъ медициналь-коллегіямъ и медициналь-ратамъ точно также излишне, какъ отдавать строителей подъ надзоръ строительныхъ коммиссій, потому что заочный надзоръ въ дѣлѣ врачеванія точно также безполезенъ, какъ и въ дѣлѣ строительномъ, и если общее руководство признается необходимымъ, то совершенно достаточно поручить его центральнымъ правительственнымъ учрежденіямъ, медицинскому департаменту или совѣту.

Съ другой стороны нельзя не замѣтить, что англійскіе порядки, не дающіе никакаго голоса, ни даже оффиціальнаго положенія врачамъ, ставятъ ихъ въ униженное положеніе частныхъ служителей; этотъ недостатокъ вполнѣ уже сознается въ Англіи и составляетъ предметъ особаго вниманія правительства, вниманія уже отчасти выразившагося въ реформахъ настоящаго царствованія.

Соображенія эти приводятъ насъ къ слѣдующимъ заключеніямъ:

Распредѣливъ уѣзды на санитарные округа и опредѣливъ въ каждый округъ врача, нужно имъ дать въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, гдѣ населеніе особенно рѣдко, нѣкоторую субсидію изъ общихъ государственныхъ суммъ; всѣмъ же окружнымъ врачамъ обезпечить служебныя права и голосъ въ дѣлахъ санитарнаго управленія. Для этого установить, что по важнѣйшимъ дѣламъ народнаго здравія уѣздныя управы обязаны приглашать не менѣе 2 изъ окружныхъ врачей съ правомъ голоса, и что въ случаѣ разногласія между членами управы и медиками первые, исполняя подъ личною своею отвѣтственностію свои распоряженія, обязаны донести о возникшемъ разногласіи медицинскому департаменту, коимъ постановленіе управы можетъ быть кассировано.

Въ дѣлахъ народнаго здравія упразднить всѣ промежуточныя инстан-

ціи медицинскаго вѣдомства, какъ то врачебныя управы и комитеты губернскіе и уѣздные, подчинивъ окружныхъ врачей непосредственно министерству внутреннихъ дѣлъ, съ утвержденіемъ коего они опредѣляются и увольняются по представленіямъ губернскихъ и уѣздныхъ управъ.

Для назначенія субсидій окружнымъ врачамъ принять норму, по коей давать ихъ тѣмъ уѣздамъ, гдѣ на квадратную милю приходится жителей менѣе 1,000. Учредить общіе съѣзды окружныхъ врачей, по 1 отъ каждаго уѣзда въ губернскомъ городѣ и въ сроки, совпадающіе съ губернскими земскими собраніями, съ тѣмъ, чтобы на таковыхъ съѣздахъ обсуждались общія санитарныя мѣры и предлагались отъ врачебныхъ съѣздовъ земскимъ собраніямъ.

Обязанности губернскихъ земскихъ учрежденій должны состоять вопервыхъ въ составленіи и обнародованіи правилъ и инструкцій, обязательныхъ для уѣздныхъ управъ и окружныхъ врачей, объ охраненіи здравія и безопасности мѣстныхъ жителей и вовторыхъ въ мѣропріятіяхъ для предотвращенія и пресѣченія повальныхъ болѣзней и падежей.

По первымъ изъ этихъ предметовъ вѣдомства имъ можетъ быть предоставлено также право установлять и взыскивать штрафы до извѣстнаго размѣра (напримѣръ до 15 руб.) за нарушеніе ими установленныхъ правилъ, если эти нарушенія не предвидѣны въ общихъ узаконеніяхъ.

По вторымъ губернскія управы должны дѣйствовать самостоятельно и съ полною распорядительною властію. Въ дѣлахъ о повальныхъ болѣзняхъ и заразахъ въ особенности необходимо избѣгнуть излишнихъ инстанцій и голословныхъ совѣщаній; раздѣленіе и распредѣленіе мѣръ между губернскими, врачебными, полицейскими и земскими начальствами въ этихъ дѣлахъ пагубно. Въ этихъ случаяхъ надо допустить временную диктатуру мѣстныхъ властей, разумѣется однако подъ надзоромъ центральнаго правительства и подъ строгою отвѣтственностію самихъ управъ.

Послѣднее соображеніе, которое мы предлагаемъ на обсужденіе, не смѣя его разрѣшить, есть слѣдующее: санитарное управленіе подразумѣваетъ въ себѣ гораздо болѣе предметовъ, чѣмъ обыкновенно ему приписываютъ, и оно принимаетъ въ наше время совершенно иное значеніе, чѣмъ то, которое имѣло до настоящаго столѣтія. Быстрое передвиженіе населенія по линіямъ желѣзныхъ дорогъ, скопленіе народа на приста-

ь, на станціяхъ, и при постройкахъ рельсовыхъ путей дѣлаютъ преж-
санитарныя правила, какъ напримѣръ оцѣпленіе зараженныхъ мѣстно-
і, надзоръ за пріѣзжающими совершенно немыслимымъ. Съ другой
юны и вслѣдствіе той же легкости и свободы передвиженія, народныя
ы все болѣе стремятся къ извѣстнымъ пунктамъ и, скопляясь въ
ыя помѣщенія, заражаютъ воздухъ и разносятъ всякія болѣзни —
ъ, сифилисъ, сибирскую язву изъ извѣстныхъ мѣстностей и по-
нно изъ однѣхъ и тѣхъ же. Изъ этого слѣдуетъ, что народное здра-
въ наше время обусловливается всего болѣе устройствомъ и содержа-
ъ помѣщеній, строеній, заѣзжихъ домовъ и что **строительная**
ть никакимъ образомъ не можетъ быть выдѣлена
ъ круга дѣйствій учрежденій, завѣдывающихъ са-
тарною частію.

Это новое ея значеніе положительно уже признается въ Европѣ, въ
маніи по теоріи, въ Англіи на практикѣ.

По прусскому законодательству (Allg. Landrecht 1, 8. § 66) уже из-
на установлено, что строительное вѣдомство (die Bau-Polizei) имѣетъ
дметомъ устраненіе такихъ поврежденій или безпорядковъ, которые
утъ имѣть вредное дѣйствіе на здоровье и безопасность жителей, и
ецкіе публицисты изъ этого выводятъ общее правило, что строитель-
часть входитъ въ предметы вѣдомства санитарнаго управленія (Sani-
wesen). Но въ Германіи эти умозрительныя истины всегда останавли-
тся на заявленіяхъ и до сихъ поръ еще въ законодательство не пере-
; единственное практическое примѣненіе ихъ состояло въ томъ, что
еждены былъ полицейскій надзоръ за строеніями (Ober-Bau-Deputation)
обые патенты, свидѣтельства, и цехи для строителей (Baumeister);
цеховая организація доведена въ Пруссіи до такой крайности, что
ь Baumeister подвергается штрафу, если употребляетъ для строенія
очихъ, не принадлежащихъ къ цеху (nicht qualificirte Bauhandwerker).
ъ не менѣе въ учебныхъ и ученыхъ сочиненіяхъ строительная часть
upolizei) излагается большею частію въ видѣ приложенія къ врачебной
ги (Sanitätswesen).

Въ Англіи, какъ мы видѣли, строительное вѣдомство (Sewers, rath
washhouses, Scavenging and Cleansing) составляетъ существо сани-
наго управленія; устройство здоровыхъ и опрятныхъ помѣщеній, очи-
іе улицъ и домовъ признаются главными условіями народнаго здравія
ѣ предметы, прямо или косвенно вліяющіе на здоровье и безопасность
елей, входятъ въ кругъ дѣйствій управъ народнаго здравія (boards
ealth): освѣщеніе, мощеніе улицъ, повѣрка плановъ и смѣтъ на но-

вые постройки, надзоръ за торговыми банями, за кладбищами, за проводомъ водосточныхъ трубъ, однимъ словомъ за всѣми статьями общественнаго благоустройства.

Если этотъ взглядъ на предметъ санитарнаго управленія вѣренъ, то оно должно получить совершенно иную организацію, чѣмъ та, которая доселѣ существовала, какъ въ Россіи, такъ и въ другихъ государствахъ. Оно должно принять названіе народнаго здравія и благоустройства и обнимать всѣ тѣ мѣры и правила, которыя имѣютъ въ виду предотвратить, устранить или пресѣчь дѣйствія, угрожающія здравію и безопасности жителей.

Этими соображеніями, опасностію и зловредностію, и должно быть обусловлено все это управленіе; оно не должно вмѣшиваться въ частныя распоряженія домовладѣльцевъ и жильцовъ, пока они не угрожаютъ другимъ лицамъ или обществу, не можетъ требовать, чтобы они вопреки своимъ нуждамъ и вкусамъ строили фасады по утвержденнымъ планамъ, или освѣщали свои черныя лѣстницы по приказу полиціи; но если фасадъ выведенъ такъ несообразно, что угрожаетъ разрушеніемъ, если жильцы требуютъ для своей безопасности освѣщенія лѣстницъ и это требованіе признается справедливымъ, въ такихъ случаяхъ учрежденіе, завѣдывающее народнымъ здравіемъ и благоустройствомъ, имѣетъ право обязать и принудить хозяина срыть строеніе, освѣтить внутреннее помѣщеніе, потому собственно и единственно, что отъ этихъ упущеній предвидится опасность и вредъ для другихъ лицъ. Поэтому предположенію слѣдовало бы составить общій сводъ изъ узаконеній объ общественномъ благоустройствѣ — строительныхъ и пожарныхъ, объ охраненіи народнаго здравія и личной безопасности, и выбравъ изъ нихъ все то, что относится спеціально къ предмету охраненія лицъ отъ вредныхъ дѣйствій, составить общій уставъ общественнаго здравія и благоустройства [8]).

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Hospices et hôpitaux. Во Франціи, какъ выше сказано, вслѣдствіи общей административной централизаціи, вѣдомство санитарное не различается отъ общественнаго призрѣнія и вмѣстѣ завѣдывается однимъ и тѣмъ же начальствомъ; поэтому и лѣчебныя учрежденія — hôpitaux разсматриваются всегда въ связи съ заведеніями, имѣющими

въ виду призрѣніе бѣдныхъ — hospices. Les hôpitaux sont plus particulièrement destinés aux malades et blessés, les hospices aux vieillards, aux enfants et aux incurables indigents. Въ нѣкоторыхъ департаментахъ эти два заведенія слиты въ одно и въ такомъ случаѣ называются hôpitaux généraux. Отъ этого смѣшенія и наше изложеніе оказывается нѣсколько смѣшеннымъ; мы должны отчасти повторить, здѣсь то, что уже сказано въ главѣ объ общественномъ призрѣніи.

Больничная часть завѣдывается особыми коммиссіями (des hospices et hôpitaux), состоящими изъ членовъ по назначенію правительства, подъ предсѣдательствомъ и непосредственнымъ распоряженіемъ префектовъ.

По закону 7 апрѣля 1851 г. приняты еще особыя предосторожности противъ самостоятельности этихъ коммиссій: установлено, что онѣ могутъ быть распущены (dissoutes) министромъ внутреннихъ дѣлъ — что больные принимаются неиначе, какъ по предложенію префекта и съ платою, опредѣляемою префектомъ (art. 3. Loi du 7 avril 1851); число всѣхъ этихъ заведеній, hospices et hôpitaux показывается всегда вмѣстѣ; ихъ считалось по послѣднимъ свѣдѣніямъ 1338, но при этомъ слѣдуетъ замѣтить, что около половины 498 помѣщены въ городахъ; на сельскіе округа (chefs-lieux de cantons), коихъ считается всѣхъ 2,700, приходилось только 840 больницъ и богадѣлень; изъ этого оказывается, что болѣе $^2/_3$ сельскаго населенія Франціи (1860 кантоновъ) не имѣютъ ни какихъ больничныхъ заведеній.

Вообще, какъ мы уже объяснили въ главѣ объ общественномъ призрѣніи, содержаніе больницъ не входитъ въ кругъ обязательныхъ повинностей (assistance légale) и покрывается разными частными доходами и сборами: доходами отъ имуществъ, приписанныхъ къ больницамъ (около 11 милл. фр.) — рентой капиталовъ (7 м.) — платой отъ больныхъ (1.817,967 фр.) — платой за военнослужащихъ (2.117,656 фр.) — субсидіями отъ общинъ, subventions communales (8 милл.) — и пособіями отъ департаментовъ (около 370,000 фр.). Всѣхъ расходовъ въ 1847 г. считалось около 52.000,000 фр. на 1225 больницъ и богадѣлень, призрѣвавшихъ въ 1847 г. 155,000 больныхъ и убогихъ. На 1 призрѣваемаго приходится расхода около 335 фр. = 84 рубл.

Изъ этого видно, что врачебная организація во Франціи еще далеко не полная: если мы сочтемъ вмѣстѣ всѣ вышеупомянутыя статьи дохода, то мы получимъ только 30 милліоновъ франковъ, между тѣмъ какъ расходы простираются слишкомъ на 52 милл. Вся эта разница болѣе 20 милл. покрывается негласными частными сборами, quêtes et souscriptions; это доказываетъ, что врачебное управленіе, точно такъ какъ и общественное призрѣніе, имѣетъ главное свое основаніе въ частной благотворительности, charité privée — основаніе шаткое.

(Magnitot, De l'Assistance, p. 200 et suiv. Richard, De l'Admin. de la France. I, p. 367 etc.)

---

[2]) Въ Голландіи и Бельгіи санитарное управленіе устроено по примѣру Англіи, но съ нѣкоторыми улучшеніями, заслуживающими особаго вниманія. Въ обоихъ этихъ государствахъ принятъ для народнаго здравія англійскій принципъ мѣстнаго самоуправленія: Въ Голландіи санитарное управленіе поручено бургомистрамъ, въ Бельгіи — общиннымъ начальникамъ «Les mesures d'hygiène publique appartiennent à l'autorité communale (De Foor, Droit admin. Belge 7. III)». Но та же самая необходимость общаго руководства, которая заставила въ Англіи учредить general board of health, побудила голландцевъ и бельгійцевъ принять въ новѣйшее время нѣкоторыя мѣры къ централизаціи вѣдомства народнаго здравія. Въ Голландіи (по закону 1864 г.) введены инспекторы, назначаемые отъ короны (inspecteurs), обязанности коихъ состоятъ только въ томъ, что они слѣдятъ за всѣми дѣлами народнаго здравія, собираютъ свѣдѣнія, доносятъ правительству, и въ случаѣ надобности созываютъ совѣтъ.

Этотъ совѣтъ (genescundig raaden) состоитъ изъ 6—10 медиковъ, 6 аптекарей и одного юрисконсульта; онъ имѣетъ срочныя засѣданія два раза въ году и экстраординарныя, открываемыя по созыву инспекторовъ или по заявленію половины членовъ. Ему предоставлено право въ извѣстныхъ случаяхъ, спеціально опредѣленныхъ закономъ, издавать постановленія, обязательныя для общинъ.

Въ Бельгіи (réglement du 26 mars 1842) учреждены тоже коммиссіи (commissions de santé), назначаемыя королемъ, и инспекторы, представляющіе донесенія министру внутреннихъ дѣлъ.

Такимъ образомъ въ Голландіи и Бельгіи, какъ и въ Англіи, правительственный надзоръ выражается исключительно въ инспекціи, въ собираніи свѣдѣній; коронные чиновники не вмѣшиваются въ самое управленіе, но слѣдятъ постоянно за его ходомъ и доносятъ правительству объ успѣшномъ или вредномъ дѣйствіи мѣстныхъ распоряженій.

Правительство съ своей стороны, имѣя во всякое время полныя свѣдѣнія о ходѣ мѣстнаго самоуправленія, въ случаѣ замѣченныхъ неисправностей или злоупотребленій, исправляетъ ихъ или законодательными актами, или судебнымъ преслѣдованіемъ. Законъ и судъ суть общія, высшія нормы, которыми разграничивается власть мѣстныхъ и центральныхъ учрежденій.

(Stein, Gesundheitswesen. Ss. 21, 35.)

---

*) Предметы вѣдомства мѣстныхъ управъ (local boards) слѣдующіе:

1) Sewerage. Подъ этимъ именемъ разумѣютъ помойныя ямы и трубы, равно и всякія устройства и мѣры къ свозу или стоку нечистотъ, мусора, палаго скота. Взысканія налагаются по жалобѣ частныхъ лицъ или иску управы; особенно строги предписанія на счетъ отхожихъ мѣстъ и подземныхъ трубъ на фабрикахъ; за неисполненіе установленныхъ правилъ штрафу полагается 20 фун. стр. (140 руб.) и кромѣ того пени по 1 фун. (7 р.) за всякій день просрочки. Домовладѣльцы, не устроившіе помойныхъ трубъ въ должномъ порядкѣ, штрафуются до 50 фун. стер. (350 р.)

2) Water-Supply, водопроводы. Управамъ запрещается предпринимать водопроводныя работы на собственный счетъ; онѣ должны сдавать ихъ по контракту частнымъ компаніямъ. Нормальная плата за доставку воды установлена по закону не болѣе 20 пенсовъ въ недѣлю за кранъ (около 6 коп.) и мѣстная управа можетъ сдѣлать сборъ этотъ обязательнымъ только въ томъ случаѣ, если плата не превышаетъ законной нормы. Сборъ этотъ (water-rate) взимается особо отъ прочихъ общественныхъ налоговъ не съ домовладѣльцевъ, а съ жильцовъ (occupiers).

3) Строительная часть завѣдывается управами на слѣдующихъ основаніяхъ: онѣ издаютъ правила и инструкціи о постройкахъ, просматриваютъ планы и смѣты, имѣютъ право подвергнуть сломкѣ строенія, выведенныя противъ установленныхъ правилъ — дѣлаютъ осмотры частныхъ домовъ и квартиръ, предупреждая о томъ домовладѣльцевъ за 24 часа впередъ, — если по осмотру строеніе оказывается ветхимъ и опаснымъ, то управа предписываетъ исправить и перестроить его и, въ случаѣ неисполненія таковыхъ распоряженій, приступаетъ къ нужнымъ работамъ на счетъ виновнаго; — фабричныя и ремесленныя производства, признаваемыя зловредными, какъ-то бойни, кожевенные, мыльные, костомыльные заводы устраиваются не иначе, какъ съ разрѣшенія мѣстной управы; она же черезъ своихъ агентовъ свидѣтельствуетъ лавки, торгующія съѣстными припасами всякаго рода, и въ случаѣ порчи уничтожаетъ ихъ со взысканіемъ штрафа по 10 шилл. (3 р.) за всякую штуку дичи, домашней птицы, рыбы или мяса. По всѣмъ этимъ проступкамъ и упущеніямъ установлено общее правило, что независимо отъ взысканія, установленнаго по закону, взимается еще подённая пеня за каждыя сутки промедленія, пеня, доходящая до 1 фун. ст. 7 р. въ день.

4) Streets and roads. Устройство новыхъ улицъ разрѣшается управами; постановленіемъ $^2/_3$ голосовъ всѣхъ податныхъ обывателей могутъ быть ассигнованы ссуды подрядчикамъ для проложенія

новыхъ улицъ, устройства площадей и садовъ; для отчужденія частныхъ имуществъ противъ воли владѣльцевъ требуется утвержденіе парламента.

5) Къ вѣдѣнію управъ относится надзоръ за всѣми предметами общественнаго благоустройства въ самомъ обширномъ смыслѣ слова: за публичными экипажами и всякими уличными собраніями, увеселеніями и представленіями, за безопасностію сообщеній, устройствомъ и содержаніемъ мостовыхъ, тротуаровъ, общественныхъ бань, кладбищъ, освѣщеніемъ улицъ, предосторожностями отъ огня и т. п.

6) Составленіе смѣтъ и раскладокъ. Всѣ расходы по вышеприведеннымъ предметамъ покрываются сборомъ, называемымъ district-rate. Раскладка его производится по тѣмъ же предметамъ обложенія, какъ и налогъ для бѣдныхъ, но съ тою разницею, что незастроенныя земли (пашни, луга, выгоны, лѣса, огороды), а равно и полотна желѣзныхъ дорогъ оцѣняются въ $^1/_4$ ихъ годоваго дохода, а дома и прочія строенія въ полную ихъ доходность. Кромѣ общаго сбора (district-rate), взимается еще частный (private impoovment rate) на покрытіе такихъ расходовъ, которые относятся къ отдѣльнымъ имуществамъ; этотъ частный сборъ не можетъ быть выше $5^0/_0$ доходности.

(Fisco, Des taxes locales, p. 186—193. Gneist, Die Selbst. in Engl. S. 1107—1150.)

---

[4]) Мы изложили съ нѣкоторою, можетъ быть, излишнею подробностію организацію санитарнаго вѣдомства въ Англіи, потому что въ новѣйшихъ сочиненіяхъ (Штейна, Гнейста, Фишеля) эти нѣмецкіе публицисты безпощадно критикуютъ ее; главный ихъ аргументъ заключается въ томъ, что многолюдныя собранія выборщиковъ, введенныя въ послѣднее время не по приходамъ, какъ было прежде, а по цѣлымъ округамъ (districts), не имѣютъ той твердой общественной связи, которая нужна для обсужденія мѣстныхъ интересовъ, что занимаясь только выборомъ, а не обсужденіемъ дѣлъ, они превратились въ простой обрядъ голосованія и баллотировки, что участіе обывателей въ общихъ интересахъ съ каждымъ годомъ слабѣетъ и что должностныя лица на жалованьи оказываются такими же чиновниками, какъ и коронные служители другихъ странъ.

Замѣчанія эти, отчасти справедливыя, намъ показались однако односторонними; если судить о самоуправленіи по внѣшнимъ обрядамъ, то дѣйствительно многія новѣйшія правила уже не соотвѣтствуютъ тому понятію о неограниченной самостоятельности мѣстныхъ обществъ, которое отличало англійскій selfgovernment XVII и XVIII вѣковъ. Но сравнивать эти порядки, модифированные по духу времени,

съ бюрократическо-полицейскимъ надзоромъ континентальной Европы также ошибочно.

Парижскій префектъ, перерывшій всю столицу Франціи и навязавшій на парижское городское общество долгъ въ 100 милліоновъ франковъ подъ предлогомъ санитарныхъ улучшеній, русскій полицеймейстеръ, требующій по личному своему усмотрѣнію, чтобы всѣ черныя лѣстницы столичныхъ домовъ были освѣщены — всѣ таковыя проявленія самовластія немыслимы въ странѣ, гдѣ должностное лицо повинно закону и общественному мнѣнію. Выборы, собранія, съѣзды, гласное судопроизводство служатъ только органами этого общественнаго мнѣнія, налагающую узду на личный произволъ, причемъ самые обряды этихъ выборовъ, составъ собраній, порядокъ голосованія менѣе существенны чѣмъ гласность совѣщаній. Чѣмъ болѣе расширяется эта гласность, тѣмъ болѣе приближается управленіе къ типу народнаго самоуправленія.

Опасность здѣсь представляется съ другой стороны, чтобы собранія, слишкомъ многолюдныя, не превратились бы въ смутныя, безтолковыя совѣщанія, и поэтому новѣйшія городскія положенія старались ограничить ихъ кругъ дѣйствій выборами и слушаніемъ отчетовъ, а самое совѣщаніе, производство дѣлъ и расходовъ поручили выборнымъ лицамъ и служителямъ на жалованьи. Разумѣется при этомъ должна была ослабѣть общественная, патріархальная связь прежнихъ сходокъ, въ коихъ участвовали односельцы и ближайшіе сосѣди и разбирали келейно всѣ свои житейскія обыденныя дѣла. Слѣдуетъ ли изъ этого, какъ утверждаютъ съ высокомѣрною увѣренностію нѣмецкіе публицисты, что многолюдныя собранія избирателей не способны выразить и представить общественное мнѣніе, что голосованіе есть не что иное какъ пустая формальность, поприще интригъ, безжизненный механизмъ и что выборные должностные люди, когда они служатъ изъ жалованья, а не изъ чести, не могутъ служить органами народныхъ нуждъ и пользъ.

Мы смѣемъ думать, что это мнѣніе одностороннe и пристрастно. Отыскивая новую форму мѣстнаго самоуправленія, которая бы соотвѣтствовала требованіямъ современнаго общества, англичане пока остановились на томъ: 1) что допускаютъ всѣхъ домохозяевъ, безъ имущественнаго ценса къ подачѣ голосовъ при выборѣ своихъ повѣренныхъ, 2) что этимъ сходкамъ или съѣздамъ выборщиковъ предоставляютъ самый простой, ограниченный кругъ дѣйствій — избраніе, и 3) что совѣщаніе и обсужденіе дѣлъ поручаютъ избраннымъ лучшимъ людямъ въ составѣ отдѣльныхъ коммиссій или управъ (boards).

И это, какъ намъ кажется и какъ свидѣтельствуетъ примѣръ американскихъ Соединенныхъ штатовъ, есть наилучшее примѣненіе начала

самоуправленія къ потребностямъ нашихъ современныхъ обществъ, многолюдныхъ, промышленныхъ, подвижныхъ.

---

[5]) Der entscheidende Grundsatz ist, dass das Gesundheitswesen von der durchschnittlichen Höhe der ärztlichen Fachenbildung in Verbindung mit der örtlichen Dictichkeit der Bevölkerung in jedem Lande abhängt. Мы выписываемъ это глубокомысленное изрѣченіе изъ книги Штейна (Das öffentliche Gesundheitswesen. Stuttgart 1867), входящей въ общее его сочиненіе Die Innere Verwaltung, и такъ какъ нѣкоторые критики уже заподозрили насъ въ позаимствованіяхъ изъ этого сочиненія, то мы должны чистосердечно сознаться, что ихъ подозрѣніе совершенно основательно и что дѣйствительно въ нѣкоторыхъ главахъ нашей книги мы слѣдовали программѣ замѣчательнаго труда нѣмецкаго публициста и большую часть свѣдѣній отъ него позаимствовали. Нельзя же намъ было, описывая учрежденія иностранныхъ государствъ, собирать свѣдѣнія о нихъ въ русскихъ журналахъ и повѣрять наши мнѣнія отзывами русскихъ публицистовъ. Но изъ германскихъ ученыхъ сочиненій мы заимствовали только свѣдѣнія, а въ заключеніяхъ и выводахъ очень рѣдко съ ними соглашались. Точно такъ и по этому предмету народнаго здравія книга Штейна представляетъ такой запасъ, такую, можно сказать, энциклопедію спеціальныхъ свѣдѣній, что всякому, желающему ознакомиться съ этою частію внутренняго управленія, нельзя обойтись безъ этого справочнаго лексикона. Но какъ и всѣ глубокомысленные выводы нѣмецкихъ ученыхъ, такъ и вышеприведенное основное начало (der entscheidende Grundsatz) собственно на практикѣ не рѣшаетъ ничего.

Что же дѣлать тамъ, гдѣ медицинское образованіе (die ärztliche Fachbildung) не соотвѣтствуетъ потребности населенія, гдѣ разстоянія велики, населеніе рѣдко, медиковъ мало? А въ этомъ и вопросъ. Когда мѣстность уже довольно населена, чтобы дать медикамъ большую практику въ небольшомъ разстояніи, тогда ни ученымъ, ни начальству не нужно заботиться объ устройствѣ санитарной части, или по крайней мѣрѣ заботы ихъ облегчаются самодѣятельностію врачей и вольной ихъ практикой, привлекающей людей съ спеціальными свѣдѣніями и вознаграждающей ихъ по достоинству. Тогда санитарное управленіе постепенно переходитъ въ врачебное, сливается съ медицинскимъ и теряетъ свое значеніе.

Der entscheidende Grundsatz здѣсь состоитъ напротивъ въ томъ, что при недостаткѣ медицинскихъ пособій, мѣстное, общественное или земское управленіе должно, по возможности, своимъ попеченіемъ замѣнить временно на первыхъ порахъ врачебное управленіе и это попече-

ніе и можно назвать санитарнымъ вѣдомствомъ въ отличіе отъ медицинскаго. Оно имѣетъ въ виду охранять здоровье и безопасность жителей, предупреждать болѣзни и подавать первую самонужнѣйшую помощь, хотя бы и недостаточную для всего населенія, но по крайней мѣрѣ удовлетворяющую первымъ потребностямъ.

(Stein, Das Gesundheitswesen. Stuttgart 1867. Ss. 17 u. ff.)

---

[6]) Здѣсь главный вопросъ тотъ, кѣмъ свидѣтельствуется и удостовѣряется неимущество?

Во Франціи, гдѣ формалистика доведена до высшей степени, списокъ неимущихъ (liste des indigents) составляется въ bureau de bienfaisance и утверждается самимъ начальникомъ департамента, префектомъ. Само собой разумѣется, что это утвержденіе не имѣетъ ровно никакого значенія; въ Россіи удостовѣреніе волостнаго начальства должно бы считаться достаточнымъ, еслибъ при этомъ не представлялось опасенія, что подобныя свидѣтельства будутъ покупаться очень дешево. Но подобныя опасенія парализируютъ всякія мѣропріятія; изъ того, что нѣкоторыя волостныя и сельскія начальства растратили общественныя суммы или расхитили хлѣбные магазины, слѣдуетъ ли заключить, что надо отмѣнить всякіе сборы, или упразднить магазины, или поручить тѣ и другіе коронным̃ъ сборщикамъ податей и казеннымъ смотрителямъ магазиновъ. Во всякомъ хозяйственномъ дѣлѣ надо откинуть извѣстный процентъ на рискъ, на страхъ и на злоупотребленіе.

Незаконный торгъ свидѣтельствами о неимуществѣ заведется непремѣнно; но въ общемъ итогѣ потеря отъ этого злоупотребленія будетъ несравненно меньше, чѣмъ убытки земскаго управленія, еслибъ оно приняло на себя, какъ многія земства это предполагаютъ, безплатное пользованіе всѣхъ обывателей уѣзда, устройство даровыхъ лѣчебницъ и больницъ для всего народа.

---

[7]) О падежахъ скота мы не нашли ни во Франціи, ни въ Англіи законодательныхъ распоряженій. Въ Пруссіи эта часть санитарнаго управленія лучше организована. Въ каждомъ округѣ (Kreis) состоитъ окружной ветеринаръ. Въ нѣкоторыхъ провинціяхъ учреждено страхованіе скота. По уставу 3 апрѣля 1803 г. предписано въ случаѣ появленія заразы убивать скотъ не только больной, но въ нѣкоторыхъ случаяхъ и здоровый, подвергнутый явной опасности; вознагражденіе за убитый скотъ должно быть выплачено владѣльцу страховыми обществами, если таковыя существуютъ, если же ихъ нѣтъ то изъ государственнаго казначейства (Staatskasse). — По этому же уставу, кажется,

предположено было ввести обязательное страхованіе скота, но это предположеніе состоялось только въ нѣкоторыхъ провинціяхъ, въ Силезіи и Пруссіи. По закону 30 іюня 1841 г. въ каждомъ изъ Regierungs-Bezirk провинціи Силлезіи учреждено страхованіе скота, обязательное для всѣхъ скотовладѣльцевъ: страхованію подлежитъ только доморощенный скотъ (молочный или рабочій) старше 1 года; скотъ покупной, назначенный для откорма и продажи, на страхъ не принимается. Оцѣночная сумма выдается за каждую штуку, павшую отъ заразительной болѣзни или убитую для предотвращенія заразы, вслѣдствіе предписанія начальства. Въ провинціи Пруссіи тоже положеніе было введено по приказу (Kabinets-Ordre) 22 іюня 1845 г. но съ тѣмъ измѣненіемъ, что страховая сумма выплачивается только за здоровый скотъ, убитый изъ предосторожности, а не павшій отъ заразы. Въ другихъ провинціяхъ обязательнаго страхованія не введено, но основаны частныя страховыя компаніи отъ падежей скота. Въ нѣкоторыхъ изъ нихъ (Магдебургской, Кёлнской) принимается на страхъ рогатый скотъ и лошади, въ другихъ (въ Потсдамѣ, Солингенѣ, Ахенѣ) только рогатый скотъ. Въ Бранденбургѣ основано общество взаимнаго страхованія скота. Обращаемъ вниманіе читателя на правило, изложенное въ вышеупомянутомъ уставѣ 1803 г., по коему страховые платежи впредь до образованія страховыхъ обществъ выплачиваются казной. Особенно строги прусскіе законы относительно нарушеній правилъ о проводѣ скота изъ зараженной мѣстности. Наказаніе полагается отъ 4 мѣсяцевъ до 1 года тюремнаго заключенія, а въ случаѣ, если оттого произошелъ падежъ скота, до 2 лѣтъ.

(D. Staatsrecht d. Preussischen Mon. v. Rönne. II. b. Ss. 206, 207, 385.)

XXVIII.

О мѣстныхъ сборахъ, Local-taxes въ Англіи. Связь ихъ съ государственными налогами. — Всѣ расходы внутренняго управленія покрываются въ Англіи общественными и земскими сборами. – Всякія прямыя подати и повинности взимаются по раскладкѣ земскихъ учрежденій. Оцѣночныѣ коммиссіи, comittees of assessment. Мѣстные сборы устанавливаются неиначе какъ законадательною властію. Переходное положеніе. I. Порядокъ обложенія по налогу для бѣдныхъ: предметы обложенія; лица, подлежащія окладу; значеніе слова occupier; производство оцѣнки; право аппеляціи на неуравнительность земскихъ раскладокъ. II. Разные общественные и земскіе сборы: 1) Налогъ для бѣдныхъ (Poor-rate); 2) Дорожный сборъ (Highway-rate); 3) Церковный сборъ (Church-rate); 4) Сборъ графства (County-rate); 5) Городской сборъ (Borough-rate); 6) Окружной сборъ (District-rate). III. О раскладкѣ государственныхъ прямыхъ податей и повинностей. Право раскладки по всѣмъ казеннымъ прямымъ налогамъ принадлежитъ мѣстнымъ коммиссіямъ, составленнымъ изъ податныхъ обывателей. Раскладка поземельнаго сбора—(land-taxes); подоходнаго налога (income-taxes); разныхъ податей (assesed-taxes). — Общія правила земскихъ оцѣнокъ и раскладокъ. Возраженія противъ системы земскихъ оцѣнокъ. Общій итогъ казенныхъ податей и земскихъ повинностей въ Англіи. Главные выводы и заключенія объ англійской податной системѣ: она основана на принципѣ земскаго самообложенія, по коему всѣ подати и повинности раскладываются по доходности имуществъ, оцѣняемыхъ самими податными сословіями.

Описаніе земскихъ повинностей въ Англіи представляетъ ту особенную трудность, что онѣ тѣсно связаны съ общей системой казенныхъ налоговъ; кругъ дѣйствій мѣстныхъ учрежденій, общинъ, погостовъ распространяется какъ ниже будетъ объяснено, не только на мѣстные сборы (local-taxes), которыя находятся въ полномъ ихъ распоряженіи, но и на всѣ государственныя прямыя подати; по симъ послѣднимъ они, правда не составляютъ смѣтъ и не производятъ расходовъ, такъ какъ эти два дѣйствія предоставлены центральному правительству; но завѣдываютъ оцѣнкой имуществъ, опредѣляютъ ихъ доходность и по этимъ даннымъ раскладываютъ всѣ прямые налоги, взимаемые въ государственное казначейство.

Поэтому чтобы дать полное понятіе о самодѣятельности мѣстныхъ учрежденій, мы должны въ этой главѣ нѣсколько расширить нашу программу и описать общій механизмъ англійской податной системы; такъ какъ предметъ этого сочиненія есть самоуправленіе, а не описаніе финансовой

политики, то мы постараемся выбрать только тѣ черты, которыя обозначаютъ участіе земства и общинъ въ общемъ фискальномъ управленіи.

Въ древнѣйшія времена англійская казна, какъ и всѣ прочія, находила главные свои рессурсы въ косвенныхъ налогахъ и до XVIII-го столѣтія большая часть государственныхъ расходовъ покрывалась изъ этихъ источниковъ. Но вмѣстѣ съ тѣмъ совершенно отдѣльно и независимо отъ правительственной податной системы развилась другая, земская, основанная на прямомъ обложеніи.

Обѣ эти системы развивались параллельно и независимо одна отъ другой и имѣли каждая свой особенный кругъ дѣйствій и свои особые предметы и источники дохода: мѣстнымъ учрежденіямъ поручено было все внутреннее управленіе въ самомъ широкомъ смыслѣ слова и предоставлены были для покрытія расходовъ всѣ предметы мѣстной производительности, всѣ источники прямыхъ налоговъ; правительство завѣдывало только внѣшнимъ управленіемъ, арміей, флотомъ, колоніями, таможенными и судоходными дѣлами и для своихъ расходовъ пользовалось почти исключительно другими рессурсами, косвенными налогами, то есть сборами съ предметовъ потребленія.

Мы не говоримъ, чтобы это различіе соблюдалось съ систематической строгостію: королевская власть нѣсколько разъ, при каждомъ пароксизмѣ самовластія, особенно въ царствованіе Тюдоровъ и Стюартовъ, пыталась прервать эту ограду, охранявшую земское самоуправленіе отъ фискальнаго вмѣшательства, и подъ разными видами, дымовой подати (fumage или hearthmoney), налога съ оконъ и дверей и съ земель (land-taxes), вводило и прямыя государственныя подати, вторгаясь такимъ образомъ въ область земскаго самообложенія.

Но попытки эти имѣли мало успѣха, и общій принципъ остался неизмѣннымъ: **мѣстное внутреннее управленіе содержалось изъ прямыхъ налоговъ, взимаемыхъ съ предметовъ производительности, центральное управленіе изъ косвенныхъ налоговъ съ предметовъ потребленія.**

Такъ было до конца XVII столѣтія и начала XVIII. Въ это время военные расходы и развитіе колоніальныхъ интересовъ заставили правительство прибѣгнуть къ экстреннымъ налогамъ, и независимо отъ постояннаго возвышенія косвенныхъ сборовъ, пошлинъ и акцизовъ установлены были и казенныя прямыя подати, получившія общее названіе assesed-taxes.

Это были вопервыхъ налогъ съ оконъ и домовъ, вовторыхъ поземельная подать, вътретьихъ сборъ съ разныхъ предметовъ роскоши,

лошадей, собакъ, прислуги; это постепенное обложеніе прямыми сборами въ пользу казны продолжалось весь XVIII вѣкъ, но съ постоянными колебаніями; по всему было видно, что основы, принятыя для этихъ налоговъ, оказывались на опытѣ неудобными и что суммы, извлекаемыя казной изъ этихъ источниковъ, не соотвѣтствовали ни ожиданіямъ государственнаго бюджета, ни издержкамъ взиманія. Налогъ съ домовъ далъ въ 1792 г. всего сбора 170,116 фун ст., съ оконъ 959,594 фун. ст., поземельная подать въ 1785 г. 2.037,627 фун. стерл. Всѣхъ прямыхъ сборовъ въ 1790 г. было 3.741,222 фун. ст. (около 25 мил. руб.).

Около этого же времени косвенные налоги, таможенные и акцизные, простирались на сумму отъ 13 до 15 мил. фун. ст.

Это несоразмѣрное развитіе косвенныхъ налоговъ ложилось тяжелымъ гнетомъ на низшія сословія и служило одной изъ главнѣйшихъ опоръ землевладѣльческаго преобладанія, достигшаго, какъ извѣстно, въ исходѣ XVIII ст. наивысшаго своего развитія.

Но писатели, разсматривавшіе финансовую систему Англіи съ обыкновенной точки зрѣнія казенныхъ податей и пошлинъ, впали въ ошибку дѣлая выводы и заключенія изъ этой отдѣльной отрасли государственныхъ доходовъ и упуская изъ виду другую—мѣстные сборы (local-taxes), изъ коихъ, какъ сказано, содержалось все внутреннее управленіе. Усматривая напримѣръ, что введеніе прямыхъ налоговъ съ земель, строеній встрѣчало сильную оппозицію, что непомѣрное возвышеніе пошлинъ и акцизовъ возвышало цѣны хлѣбныхъ и другихъ продуктовъ, они заключали изъ этого, что податная система Англіи вела непосредственно къ покровительству высшихъ классовъ и угнетенію низшихъ.

Но это заключеніе нѣсколько одностороннее: въ этотъ же самый періодъ XVIII вѣка и владычества консервативной партіи тори, мѣстные сборы въ пользу бѣдныхъ, церквей, дорожныя и другія повинности достигли громадныхъ размѣровъ и всѣ безъ исключенія отнесены были на счетъ имущественныхъ классовъ домо- и землевладѣльцевъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ при введеніи прямыхъ налоговъ былъ постоянно соблюдаемъ процессъ прогрессивности, и замѣчательно, что эта система обложенія, которая нынѣ слыветъ соціалистической выдумкой современныхъ революціонеровъ, была искони примѣнена въ аристократической Англіи ко всѣмъ видамъ прямыхъ податей. При первомъ введеніи поголовной подати (въ 1513 году Гейнрихомъ VIII) установлена была градація по сословіямъ. Герцогъ и архіепископъ платили по 100 ф. с. (700 р.), маркизъ 80, графъ 60 и затѣмъ нисходящая прогрессія доходила до ½ шиллинга (15 коп.), взимаемыхъ съ простаго обывателя, не имѣющаго соб-

ственности. При установленіи перваго подоходнаго налога (въ 1435 г. при Гейнрихѣ V) имущества ниже 5 фн. стерлинговъ доходности были изъяты изъ оклада; имущества съ доходомъ

отъ	5	до	100	ф.	ст.	платили	$2\frac{1}{2}$%
»	100	»	400	»	»	»	$3\frac{1}{8}$%
свыше			400	»	»	»	10 %

Это начало прогрессивности удержалось и при позднѣйшихъ опытахъ введенія прямыхъ налоговъ; при налогѣ съ строеній увольнялись всѣ дома ниже 20 ф. ст. доходности; подать съ оконъ расчитывалась такъ, что строеніе о 10 оконъ платило съ каждаго по 2 шил., если окошекъ болѣе 10, то съ каждаго по 4 шиллинга, если болѣе 20, то по 6 шиллинговъ.

Изъ этого видно, что вся податная система Англіи сложилась изъ трехъ коренныхъ началъ, вопервыхъ, что земскіе сборы предназначаются исключительно на расходы внутренняго управленія, вовторыхъ, что обыкновенные и текущіе расходы государственные и правительственные покрываются косвенными налогами, и вътретьихъ, что прямыя подати съ земель, строеній, предметовъ роскоши и съ доходовъ взимаются казной только въ видѣ экстраординарнаго налога для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ, военныхъ и другихъ случайныхъ издержекъ и неиначе какъ съ прогрессивнымъ обложеніемъ высшихъ сословій и съ изъятіемъ низшихъ классовъ податныхъ обывателей.

Эта то главная связь между земскими и казенными сборами, это соотношеніе между косвенными и прямыми налогами были всегда упущены изъ виду изслѣдователями, изучавшими финансы Англіи по бюджету и отчетамъ парламента; имъ казалось, что одни потребители, то есть простой народъ несетъ всю тягость аристоратическаго строя Англіи, между тѣмъ какъ къ государственной росписи доходовъ слѣдовало еще прибавить милліоновъ 15 или 20 фунт. стерл. земскихъ и церковныхъ сборовъ, уплачиваемыхъ исключительно имущественными классами.

Приступая къ описанію земскихъ повинностей Англіи, мы должны прежде отмѣтить тѣ главныя черты, которыя отличаютъ эту своеобразную систему податныхъ смѣтъ и раскладокъ отъ разныхъ копій и поддѣлокъ, введенныхъ въ другихъ странахъ будто бы въ подражаніе англійской конституціи. Первая черта, которая выдѣляется ярко изъ историческаго хода англійскаго самоуправленія, есть та, что весь организмъ его и въ особенности все финансовое управленіе страны развилось изъ хозяйственнаго мѣстнаго распредѣленія податей и повинностей, и что земскія раскладки основали полноправность парламента въ дѣлахъ госу-

дарственнаго бюджета, а не парламентъ самостоятельность земскихъ учрежденій. Правда Manga Charta уже провозгласила право самообложенія и голосованія податей въ общемъ съѣздѣ королевскихъ вассаловъ, но до конца XIII-го ст. право это оставалось мертвой буквой и только со временъ Едуарда I-го являются правильные, срочные съѣзды, parliamentum, какъ называетъ ихъ статутъ 1275 г.

Уже гораздо прежде дѣйствовали на мѣстахъ общинные союзы (tithings, hundreds), собирались сходки (court-leets), и для раскладки мѣстныхъ сборовъ созывались оцѣночныя коммиссіи (comittees of assessment). Объ этихъ comittees упоминается уже въ 1232 г. какъ объ учрежденіи уже организованномъ, и въ концѣ того же столѣтія, когда представители общинъ начали собираться для выслушанія предложеній объ установленіи новыхъ налоговъ, они уже могли знать, что позади ихъ, на самихъ мѣстахъ, въ этихъ общинахъ, интересы коихъ они представляли, есть и другіе представители, отъ коихъ зависитъ еще болѣе чѣмъ отъ ораторовъ палатъ правильное и справедливое распредѣленіе налоговъ.

Вести лѣтосчисленіе парламента въ Англіи съ 1215 г. то есть съ изданія Magna Charta было бы также невѣрно какъ считать, что въ Россіи представительное правленіе введено со дня созыва депутатовъ въ Москвѣ въ 1767 году, и опытъ Англіи именно указываетъ, что право самообложенія, самая существенная принадлежность народнаго представительства, только тогда твердо и прочно, когда опирается съ самаго начала на другое право саморазложенія, то есть раскладки налоговъ по оцѣнкѣ платежныхъ средствъ мѣстныхъ обывателей.

Въ этомъ, если не ошибаемся, и заключается главная сила народнаго представительства Англіи. Всякое правительство можетъ обойти законъ, обойтись и безъ постановленія парламента, отвергающаго предложенный бюджетъ, и примѣры подобныхъ обходовъ повторяются ежегодно въ новѣйшей исторіи; но труднѣе и даже невозможно центральной власти миновать эти простыя, мелочныя формальности мѣстныхъ оцѣнокъ и раскладокъ, замѣнить полицейскими чиновниками обывателей, близко знакомыхъ съ своею мѣстностію, однимъ словомъ взимать налогъ, когда онъ не разложенъ и когда раскладка дѣлается не огульно по числу душъ и десятинъ, а по доходности или цѣнности имуществъ, опредѣляемыхъ самими обывателями.

Итакъ существо англійскаго selfgovernment-а состояло, по нашему мнѣнію, въ правѣ раскладки податей, по оцѣнкѣ мѣстныхъ жителей и это право считалось такимъ неотъемлемымъ, прирожденнымъ

[illegible] что никакие прямые налоги, ни казенные, ни земскіе, не могли быть [illegible] безъ обложенія этого образа: оцѣночныя коммиссіи (committees of assessment) начали дѣйствовать еще прежде палаты общинъ (communal council).

Главное отличіе древне англійской конституціи отъ всѣхъ новѣйшихъ ея списковъ заключается, по нашему мнѣнію, въ той чертѣ, что она основала народную вольность на двухъ существенныхъ правахъ: **правѣ самообложенія** или голосованія государственной росписи, принадлежащемъ парламенту, палатѣ общинъ, и **правѣ саморазложенія**, то есть раскладки всѣхъ прямыхъ налоговъ, государственныхъ и земскихъ по платежнымъ средствамъ податныхъ обывателей, опредѣляемыхъ земствомъ, общинами. Косвенные налоги составляли въ нѣкоторомъ смыслѣ правительственную регалію, которая завѣдывалась исключительно центральными властями, королемъ и парламентомъ; но прямыя подати и повинности, не только земскія но и казенныя, входили всѣ совокупно въ кругъ дѣйствій мѣстныхъ учрежденій: парламентъ установлялъ общую, валовую сумму налога, земство, то есть общины ихъ разлагали, и это **земское право раскладки служитъ главнымъ подкрѣпленіемъ права обложенія, принадлежавшему парламенту.**

Съ самыхъ первыхъ дней англійской общественной жизни установилось правило основное въ англійской конституціи, что **повинности взимаются по доходности, а доходность опредѣляется земскими чинами, присяжными, выборными людьми.** Древнѣйшіе слѣды этихъ порядковъ восходятъ до XI-го столѣтія, когда король Вильгельмъ I [illegible] при составленіи кадастра (domesday-book 1081—1086 г.) [illegible] правила оцѣночныхъ коммиссій [illegible] королевскихъ [illegible] (barones, thanes), [illegible] сельскаго старшины [illegible] государственныхъ и [illegible] 6 человѣкъ изъ [illegible] священника или [illegible] принимались [illegible] оцѣнщиковъ: [illegible] имѣ- [illegible] была и къ [illegible] дворян- [illegible] имуще- [illegible] [illegible] крестьяне

(ceorls), потерявъ уже въ это время всѣ политическія права и подпавшіе подъ гнетъ феодальныхъ владыкъ, сохранили еще право внутренней раскладки, разверстанія налоговъ, точно такъ какъ въ Россіи крѣпостные люди чинили промежь себя разверстку по угодьямъ, животамъ и промысламъ.

Такъ было въ XI и XII столѣтіяхъ, то есть за два столѣтія до введенія магна-харты. Въ XIII-мъ, при Гейнрихѣ III, когда уже сословная рознь болѣе обозначилась, установленіе податныхъ окладовъ по дворянскимъ имуществамъ поручено было 4 судьямъ, избираемымъ отъ волости (hundred), а по прочимъ имѣніямъ (freeholds) выборнымъ людямъ изъ среды мелкопомѣстныхъ владѣльцевъ; въ случаѣ сомнѣній дѣло рѣшалось по приговору 12 присяжныхъ.

Введеніе парламентскаго правленія совпадаетъ съ измѣненіемъ этихъ первобытныхъ порядковъ, и уже въ исходѣ XIII-го столѣтія перевѣсъ землевладѣльческаго и городскаго сословій выражается въ томъ, что представители сельскихъ общинъ отстраняются и являются оцѣночныя коммиссіи (comittees of assessment), исключительно составленныя изъ депутатовъ отъ дворянства и городовъ. Въ деспотическое царствованіе Тюдоровъ и право избранія теряется; comissioners опредѣляются отъ короны. Наконецъ послѣ революціи парламентъ присвоиваетъ себѣ эту власть опредѣленія оцѣночныхъ коммиссій и съ 1692 1697 г. устанавливается обычай назначать оцѣнщиковъ съ доходомъ не менѣе 100 ф. ст.; коммиссій полагается двѣ по каждому графству (county), одна низшая изъ 3 членовъ, другая высшая изъ 5; послѣдняя разбираетъ жалобы и аппеляціи противъ рѣшеній первой. Постановленія оцѣночныхъ коммиссій могутъ быть отмѣнены неиначе какъ судебнымъ рѣшеніемъ; коронные чиновники, наблюдая за интересами фиска, не имѣютъ голоса при оцѣнкѣ и вызываются коммиссіями какъ стороны для объясненія своихъ неудовольствій и претензій. Они же, коммиссіонеры, выбираютъ отъ себя второстепенныхъ служителей, раскладчика податей (assessor) и сборщика (collector), коимъ назначается жалованье, первому по 1 пенсу, второму по 3 пенса отъ каждаго фунта стерлинговъ взимаемой подати (0,4% и 1,2%). Этотъ порядокъ былъ примѣненъ какъ къ поземельной подати (land-tax) такъ и къ прочимъ прямымъ налогамъ (assesed-taxes). Въ 1798 г., когда введена была подоходная подать (income-tax), эта система земскихъ оцѣнокъ и раскладокъ пріобрѣла уже полную довѣренность правительства, и оно не усомнилось принять въ основаніе этой важнѣйшей подати, достигшей въ первомъ же году (1799) громадной цифры 3 мил. фунт. ст. (42 мил. рублей), присяжныя показанія тѣхъ же оцѣнщиковъ—земскихъ, выборныхъ людей.

Мы вошли въ эти подробности, потому что желаемъ выяснить и доказать фактами главную черту англійскаго selfgovernment-а и англійской податной системы, ту именно, что они основаны были не на одномъ правѣ голосованія государственной росписи (vote du budget, Steuerbewilligung), правѣ очень шаткомъ и весьма часто обращающемся въ пустую формальность, но на другомъ существенномъ и практическомъ правѣ разверстывать всѣ налоги по разцѣнкѣ самихъ податныхъ сословій (Steuerfestsetzung), что послѣднее это право было въ Англіи исконное, коренное, принадлежавшее земству и что изъ него развилось и имъ поддерживалось другое право, присвоенное парламенту, утверждать или отвергать предлагаемые налоги.

Поэтому какъ по хронологической, такъ и по органической послѣдовательности первое мѣсто въ исторіи англійской конституціи принадлежитъ земству, а не парламенту, мѣстнымъ учрежденіямъ, а не народному представительству, и мнѣніе, очень часто защищаемое новѣйшими публицистами, будто-бы самоуправленіе въ Англіи развилось отъ народнаго представительства, не подтверждается исторіей. Мы видимъ напротивъ, что самодѣятельность англійскаго народа прежде всего упражнялась въ мѣстныхъ дѣлахъ, общественныхъ и земскихъ, въ раскладкѣ податей, оцѣнкѣ имуществъ, судѣ присяжныхъ и этимъ путемъ достигла и политическаго самоуправленія [1]).

Всякіе мѣстные сборы точно такъ какъ и казенныя подати устанавливаются въ Англіи законодательною властію (king in parliament).

Необязательныхъ повинностей и частныхъ, сословныхъ сборовъ не полагается; расходъ необязательный не можетъ быть сдѣланъ обязательнымъ для мѣстныхъ жителей по постановленію отдѣльнаго земскаго собранія, какъ въ Россіи, или по распоряженію администраціи, какъ во Франціи, гдѣ префектъ взимаетъ по должности (d'office) повинность, признанную по закону необязательною (facultative).

Этихъ двухъ крайностей, земскаго и административнаго самообложенія, англійское законодательство не допускаетъ.

Оно напротивъ установляетъ съ самою мелочною подробностію и съ самой строгой опредѣлительностію всѣ предметы земскихъ расходовъ: по county-rate, повинности на содержаніе полиціи и судовъ, соотвѣтствующей нашему губернскому сбору считается 40 статей расхода; по налогу для бѣдныхъ, poor-rate, тоже 40; по разнымъ мѣстнымъ повинностямъ, local-taxe, 24. Въ докладѣ 1801 г. (report of local-taxation) насчитывается до 200 предметовъ обязательныхъ мѣстныхъ расходовъ.

Многія изъ этихъ потребностей не признаются общими и потому не распространяются на всѣ общины или города; но каждая изъ нихъ, чтобы получить законную силу и сдѣлаться предметомъ обязательнаго сбора должна быть заявлена высшему правительству и получить его утвержденіе въ формѣ акта парламента.

Положеніе земскихъ повинностей, какъ и вообще всего самоуправленія Англіи, въ настоящее время есть переходное.

До новѣйшихъ временъ земскихъ сборовъ въ томъ смыслѣ, какъ мы ихъ понимаемъ, то есть повинностей, взимаемыхъ съ цѣлаго уѣзда или губерніи по смѣтамъ и раскладкамъ, производимымъ собраніями, въ Англіи вовсе не было.

Сборы, какъ и все прочее управленіе, были общинные, а не земскіе; каждый приходъ составлялъ отдѣльную общину съ отдѣльнымъ хозяйственнымъ управленіемъ; предметы расходовъ и предметы обложенія были опредѣлены закономъ съ такою точностію и подробностію, что смѣты составлялись безъ особыхъ совѣщаній одними должностными лицами и повѣрялись и утверждались мировыми съѣздами. Единственная повинность, считавшаяся губернскою или общею всѣмъ приходамъ, была такъ называемая county-rate, въ которую входили содержаніе мостовъ, домовъ умалишенныхъ и нѣкоторыя другія мелкія статьи.

Переходъ отъ общественной къ земской организаціи начался въ тридцатыхъ годахъ настоящаго столѣтія и продолжается понынѣ: для уравненія раскладокъ между погостами (parish) вводятся общіе уѣздные или окружные сборы, district-fund-account по вѣдомству народнаго здравія, union-rate по общественному призрѣнію и др. Но преобразованіе это еще не совершено и производится постепенно, шагъ за шагомъ, съ крайнею осмотрительностію, такъ что по сіе время хозяйственная часть завѣдывается преимущественно общинами, и **повинности въ Англіи скорѣе могутъ быть названы общественными чѣмъ земскими.**

Все хозяйственное управленіе раздѣляется на двѣ главныя вѣтви:

По **мѣстнымъ сборамъ, local-taxes**, соотвѣтствующимъ нашимъ земскимъ и общественнымъ сборамъ, мѣстныя учрежденія составляютъ смѣты, раскладки и производятъ расходы, придерживаясь оцѣнки имуществъ, установленной для сбора въ пользу бѣдныхъ (poor-rate), который поэтому и можетъ служить образцомъ всѣхъ мѣстныхъ повинностей.

По **казеннымъ прямымъ налогамъ (assesed-taxes,**

INCOME-TAX) раскладки также производятся мѣстными собраніями и выборными людьми и также по цѣнности и доходности имуществъ или по платежнымъ средствамъ обывателей, опредѣляемымъ самими податными сословіями.

Для этихъ оцѣнокъ, для исчисленія доходности преподаны правила нѣсколько различныя: мѣстнымъ повинностямъ подлежатъ только недвижимости, государственнымъ также промысловые, торговые, денежные доходы; первыя распространяются на всѣ имущества мелкія и крупныя, вторыя только на доходы высшаго разряда.

Но не смотря на нѣкоторыя оттѣнки, главное основаніе всей податной системы Англіи есть то, что центральное правительство, король и парламентъ, установляетъ только валовыя суммы податей и повинностей, а раскладка и взиманіе производятся мѣстными учрежденіями по всѣмъ предметамъ прямаго обложенія, по всѣмъ сборамъ, общественнымъ, земскимъ и государственнымъ.

Мы сочли нужнымъ предпослать эти общія замѣчанія дальнѣйшимъ нашимъ изслѣдованіямъ, чтобы избѣгнуть слишкомъ частыхъ повтореній. Переходя затѣмъ къ описанію этой важнѣйшей и сложнѣйшей отрасли англійскаго selfgovernment-а, мы будемъ придерживаться слѣдующаго порядка: вопервыхъ представимъ общія правила обложенія по налогу для бѣдныхъ, которыя, какъ сказано, примѣняются съ нѣкоторыми незначительными измѣненіями и ко всѣмъ прочимъ общественнымъ повинностямъ,—затѣмъ перейдемъ къ описанію отдѣльныхъ сборовъ по разнымъ вѣдомствамъ,—далѣе къ изложенію правилъ оцѣнки и раскладокъ государственныхъ повинностей—въ заключеніе постараемся сдѣлать общіе выводы объ англійской податной системѣ въ полномъ ея значеніи, на сколько она относится къ нашему предмету, то есть участію земскихъ и общественныхъ учрежденій въ финансовомъ управленіи государства.

I. Порядокъ обложенія по налогу для бѣдныхъ.

Мы объяснили въ главѣ X этого сочиненія, что основное высшее правило всей податной системы Англіи выражается словами, что прямому налогу подлежатъ видимыя и доходныя имущества, лежащія въ приходѣ (visible, profitable property situated in the parish).—Законъ этотъ служилъ не только основаніемъ для опредѣленія предметовъ обложенія, но и общимъ правиломъ, по коему примѣрялись и повѣрялись всѣ отдѣльныя случаи и распоряженія. Изъ него по обычному праву (common-law) выведены были слѣдующіе главные разряды имуществъ, подлежащихъ обложенію.

a) Земли, LANDS. Онѣ оцѣниваются не только по своей производительности (урожаю хлѣбовъ, травъ и проч.), но и по цѣнности продуктовъ, извлекаемыхъ изъ почвы (плитныя и каменныя ломки, соляные и минеральные ключи), а равно и по доходности предметовъ, подъ которые земля отведена (желѣзныя дороги, каналы). На этомъ основаніи облагаются кромѣ усадебныхъ, пахотныхъ и луговыхъ угодій—частныя дороги, каналы, желѣзныя дороги, доки, верфи, мосты, шлюзы, плотины, газовые заводы, водяныя мельницы, паровыя машины (кромѣ перевозныхъ).

Оцѣнка производилась первобытно по пространству владѣнія. Съ XVII столѣтія вошло въ обычай опредѣлять доходность земель по арендной или оброчной платѣ. Судебныя рѣшенія 1830 и 1836 г. и актъ парламента 1862 г. (assessment act) установили, «что земли оцѣниваются по чистому доходу (net annual value) или по цѣнѣ, по коей они могутъ быть сданы въ арендное или оброчное содержаніе за вычетомъ всѣхъ податей, повинностей и церковной десятины, падающихъ на арендатора или оброчника, и съ скидкою извѣстнаго процента на ремонтъ и страхованіе».

Изъ текста этого закона оказывается, какое широкое поле оставлено оцѣнщикамъ: вопервыхъ въ законѣ не сказано, чтобы доходность опредѣлялась по дѣйствительной наемной или арендной платѣ, а по такой, какая по мнѣнію оцѣночной коммиссіи предполагается нормальной платой за землю, вовторыхъ процентъ скидки на ремонтъ и страхованіе не обозначенъ и коммиссіи скидываютъ отъ 10 до 20 и даже 33%; судебнымъ рѣшеніемъ 1770 г. подтверждено это право оцѣнщиковъ.

Желѣзныя дороги оцѣниваются не только по доходности жилыхъ строеній, складочныхъ магазиновъ и сараевъ, но и по примѣрной доходности самаго рельсоваго пути. Нѣкоторыя изъ компаній желѣзныхъ дорогъ обложены громадными сборами, Nordwest-railway 896,000 руб. Brighton-railway платитъ 16 приходамъ, чрезъ которые пролегаетъ, 70,000 руб. по 220 р. въ годъ за каждую десятину, отошедшую подъ дорогу!! [2]).

b) Дома, HOUSES. Подъ этимъ разумѣются всякія строенія, какъ жилыя, такъ и хозяйственныя, конюшни, сараи, скотные дворы и проч. Придерживаясь со всей строгостію общему правилу, что только доходныя имущества подлежатъ обложенію, законъ изъемлетъ тѣ строенія, которыя предназначены для общеполезныхъ цѣлей; на этомъ основаніи не облагаются зданія, исключительно назначенныя для богослуженія или для учебныхъ и научныхъ предметовъ, церкви, школы, музей — далѣе

строенія, отведенныя подъ казармы, арсеналы и казенныя зданія, если они занимаются безплатно жильцами, содержащимися на казенный счетъ.

Но какъ скоро казенное зданіе или даже благотворительное заведеніе, богадѣльня, рабочій домъ принимаетъ жильца за плату или отводитъ квартиру служащему лицу, то эта часть строенія подпадаетъ подъ общую раскладку на томъ основаніи, что она составляетъ доходную статью, предметъ пользованія (beneficial occupation), или для казны или для частнаго лица.

Въ такомъ случаѣ казенное имущество или общественное заведеніе пользуется и правомъ голоса на общественномъ съѣздѣ и представителемъ его полагается или главный жилецъ-арендаторъ (principal-occupant), или должностное лицо, агентъ правительственнаго вѣдомства.

Оцѣнка дѣлается, какъ и по земельнымъ угодьямъ, по наемной платѣ, при чемъ скидывается на ремонтъ строеній до 50%. Королевскіе дворцы изъяты отъ обложенія.

c) Десятинные сборы въ пользу духовенства tithes, подлежатъ обложенію наравнѣ съ прочими имуществами. Сборы эти, очень значительные (отъ 1 до 2 р. съ acre или 2½ до 5 р. съ дес.), взимаются въ пользу церковно-служителей англиканскаго вѣроисповѣданія и составляютъ на Англію и Валлисъ около 4.500.000 фн. ст. (31½ мил. р.). Съ нихъ какъ съ личнаго дохода духовенства берется процентъ на мѣстные сборы. [3])

d) Лѣсная поросль, saleable unterwoods. Подъ этимъ именемъ разумѣются только тѣ лѣсныя дачи, которыя разбиты на лѣсосѣки и по правильному обороту рубокъ вновь запускаются подъ лѣсъ. Высокоствольные лѣса и заповѣдныя рощи свободны отъ обложенія.

Общины долго домогались притянуть къ обложенію и движимыя имущества и въ первое время послѣ изданія закона о бѣдныхъ (poor-law 1605) дѣйствительно взимали сборы и съ нѣкоторыхъ движимостей, какъ-то съ торговыхъ заведеній и всякихъ складовъ (stock in trade). Но судебныя учрежденія всякій разъ, какъ иски по сему предмету до нихъ доходили, оспаривали права общинъ на этотъ разрядъ имуществъ, и закономъ королевы Викторіи они были окончательно освобождены отъ мѣстныхъ сборовъ, на томъ основаніи, что хотя они и могутъ быть признаны видимымъ (visible) и доходнымъ (profitable) имуществомъ, но не подходятъ подъ третье условіе мѣстныхъ имуществъ

(situated in the parish), такъ какъ могутъ во всякое время быть переводимы изъ одного прихода въ другой.

Лица, подлежащія окладу мѣстными сборами. Мы довольно уже выяснили механизмъ англійскаго самоуправленія, чтобы не считать нужнымъ объяснять, что никакое лицо по личнымъ и сословнымъ своимъ преимуществамъ не освобождается въ Англіи отъ податнаго оклада. Въ первой части этой книги въ главѣ о податныхъ обывателяхъ мы также сказали, что отвѣтственнымъ лицомъ по мѣстнымъ сборамъ признается не собственникъ, а обыватель, занимающій землю или домъ, occupier.

Здѣсь мы должны прибавить, что хотя окладъ разлагается по имуществамъ, но считается не на нихъ, а на лицѣ и именно на обывателѣ, налично присутствующемъ въ имѣніи, въ строеніи. Это основное правило выражается техническимъ терминомъ a tax upon the person in respect of property — что сборъ взимается съ лица по соображенію его имущества.

Изъ этого вытекаютъ разныя послѣдствія, недоимки по мѣстнымъ сборамъ не переходятъ съ имуществомъ къ другимъ владѣльцамъ, какъ напримѣръ по поземельной подати (land-tax), а считаются за прежнимъ владѣльцомъ, хотя бы имѣніе и перешло въ другія руки.

Въ казенныхъ имуществахъ, въ общественныхъ заведеніяхъ, подлежащихъ окладу, назначается должностное лицо или агентъ общества какъ представитель повинностей и вмѣстѣ съ тѣмъ правъ, присвоенныхъ каждому податному имуществу, и это лицо называется principal occupant.

Изъ этого древнѣйшаго принципа англійскаго обложенія сдѣлано было въ новѣйшее время важное изъятіе, извѣстное подъ именемъ compounding the rates, состоящее въ томъ, что за всѣ имущества, оцѣненныя по доходу менѣе 6 ф. с. (42 р.), дозволяется облагать самого собственника вмѣсто жильца или арендатора. По позднѣйшимъ актамъ, какъ мы увидимъ ниже, норма эта была расширена до 10 ф. стер. (70 р.) и притомъ введено правило, что самъ владѣлецъ облагается на 25 и до 50% ниже оцѣнки, установленной для прочихъ лицъ. Это отступленіе, внушенное желаніемъ уменьшить расходы взиманія и упростить дѣлопроизводство, произвело не только въ податномъ обложеніи но и во всемъ организмѣ англійскаго самоуправленія переворотъ, который едва ли можно назвать благопріятнымъ.

Такъ какъ по коренному правилу англійской податной системы всѣ податные обыватели (ratepayers) безъ исключенія пользуются правомъ

голоса въ мѣстныхъ собраніяхъ, то перенесеніе оклада съ жильцовъ на самого владѣльца имѣло непосредственнымъ послѣдствіемъ переводъ и голосовъ съ первыхъ на послѣдняго. Такимъ образомъ по отчетамъ за 1859 г. уже оказалось, что изъ числа всѣхъ податныхъ обывателей (3.300,000) около одной трети (1.100,000) изъяты изъ оклада, но вмѣстѣ съ тѣмъ и потеряли голоса въ мѣстныхъ собраніяхъ. Это особенно чувствительно отразилось въ городахъ: по статическимъ свѣдѣніямъ 1857 г. всѣ жилыя строенія въ Англіи и Валлисѣ раздѣлялись по оцѣнкѣ на три разряда: въ нижнемъ считалось 1.713,000 домовъ, оцѣненныхъ въ 6 ф. ст. (42 руб.) годоваго дохода; въ среднемъ 572,000 въ 6 и до 10 ф. стер. (70 р.) и въ высшемъ 990,000 свыше 10 ф. ст. (70 р.). Въ первыхъ двухъ, около четвертой части (24%) строеній, были перечислены по новымъ правиламъ на прямой окладъ домовладѣльцевъ или изъяты вовсе отъ обложенія по неимуществу домохозяевъ.

Производство оцѣнки (Imposition of the rate).

Опредѣливъ со всевозможною точностію предметы обложенія, англійскіе законы оставляютъ, какъ мы уже выше замѣтили, очень широкое право лицамъ, коимъ поручается оцѣнка. Прежде она производилась особыми коммиссіями (comittee of assessment); съ XVII столѣтія смотрителями бѣдныхъ (overseers of the poor), къ коимъ въ новѣйшее время причислены еще помощники (assistants), состоящіе на жалованьи. Наконецъ въ 1862 г. учреждены повѣрочныя коммиссіи (comittee of assessment act 1862 г.).

Процедура оцѣнки слѣдующая: смотрители (overseers), должностныя лица, опредѣляемыя мировыми судьями по погостамъ, составляютъ каждый по своему погосту оцѣночную вѣдомость имуществъ, подлежащихъ обложенію. Правилъ оцѣнки, нормы для исчисленія доходности законъ не даетъ; разные акты парламента напоминаютъ, что оцѣнщики должны быть назначаемы изъ добросовѣстныхъ домохозяевъ (substantial householders), что оцѣнка производится по благоразумному изслѣдованію доходности (reasonably expected to be let), практически и наглядно; затѣмъ служебная и судебная практика еще вывели нѣсколько правилъ о скидкѣ процентовъ на расходы и страхованіе (до 33% на земли и до 50% на строенія), о порядкѣ обложенія казенныхъ имуществъ и проч.

Но общаго руководства, кадастра, люстраціонныхъ правилъ никогда не было и по сіе время нѣтъ для оцѣнокъ въ Англіи.

Составивъ вѣдомость по данной формѣ, overseers представляютъ ее на утвержденіе двумъ мировымъ судьямъ, которые скрѣпляютъ ее своими подписями.

Затѣмъ производится публикація посредствомъ выставки оцѣночныхъ вѣдомостей на паперти приходской церкви въ первое воскресенье по утвержденіи ихъ мировыми судьями.

Таковы простыя съ перваго взгляда кажущіяся очень неполными правила оцѣнки имущественныхъ доходовъ. Нельзя сказать, чтобы они дѣйствовали всегда удовлетворительно.

Въ началѣ настоящаго столѣтія оказалось, что полновластіе мировыхъ судей, отъ коихъ опредѣлялись оцѣнщики и утверждались оцѣночныя вѣдомости, и съ другой стороны безпечность самихъ смотрителей (overseers), производящихъ оцѣнки, однимъ словомъ древне-патріархальный порядокъ почетной и безвозмездной службы привелъ и эту часть къ полному застою: во многихъ общинахъ оцѣнки не производились болѣе съ 1813—14 года, въ другихъ даже съ 1793 г.; парламентская коммиссія 1862 г. заявила, что оцѣнки дѣлаются вообще и въ средней сложности на 15—20% ниже дѣйствительной доходности.

Эти соображенія побудили принять новыя мѣры по сему предмету, которыя изложены въ parochial assessment act 1862 г., сообразуясь съ нововведенными округами (unions), замѣнившими по вѣдомству о бѣдныхъ прежнее приходское управленіе, учреждены были управы изъ выборныхъ лицъ (boards of guardian), которымъ по дѣламъ оцѣнки и раскладки мѣстныхъ сборовъ подчинены: a) помощники смотрителей (assistant overseers), состоящіе на жалованьи, и b) оцѣночныя коммиссіи (comittee of assessment) изъ 4 — 8 guardians и 2 — 4 мировыхъ судей. Первыя производятъ всѣ дѣла по оцѣнкѣ, вторыя наблюдаютъ за ихъ дѣйствіями, повѣряютъ ихъ и учитываютъ.

Такимъ образомъ послѣ долгаго перерыва эта существенная часть всего хозяйственнаго управленія, оцѣнка имуществъ возвратилась къ первобытной своей формѣ оцѣночныхъ коммисcій, составленныхъ изъ выборныхъ людей; полновластіе мировыхъ судей ограничено; оцѣнка производится должностными лицами, получающими вознагражденіе за свои труды.

Но принципъ обложенія остался тотъ же; оцѣнщики не стѣсняются нормами, процентами и правилами, преподанными высшими властями для исчисленія средней доходности средняго урожая, по извѣстному числу лѣтъ, или зеренъ, или пудовъ. Всѣ эти предосторожности, считаемыя въ другихъ странахъ необходимыми руководствами, отвергаются въ Англіи какъ излишнія, и людямъ, удостоеннымъ выбора своихъ согражданъ, предоставляется оцѣнивать ихъ имущества по совѣсти, по внутреннему убѣжденію.

Но въ то же время, и эта гарантія есть единственная и существенная, дѣйствія оцѣнщиковъ подлежатъ строгому, полному порядку апиеляціи.

Аппеляція на оцѣнки и раскладки называется amendment of the rate.

Всякому обывателю въ теченіи 28 дней послѣ публикаціи оцѣночныхъ вѣдомостей предоставляется право ихъ обжаловать и для облегченія процедуры установлено нѣсколько инстанцій, въ которыхъ аппеляціонная жалоба можетъ быть заявлена по выбору истца: онъ можетъ ее подать и въ четвертной мировой съѣздъ (quarter-session), и въ спеціальный (special-session), и въ оцѣночную коммиссію округа (union assessment comittee).

Первоначальный основной порядокъ былъ такой, что всѣ жалобы подавались четвертнымъ съѣздамъ мировыхъ судей, которые имѣли право кассировать и исправлять оцѣнки. Но такъ какъ эти съѣзды, собирающіеся по цѣлому графству, были неудобны для подобныхъ мелкихъ разбирательствъ, то впослѣдствіи учреждены окружные съѣзды (англійскій округъ имѣетъ въ средней сложности 25,000 жителей), которые имѣютъ 4 раза въ годъ особыя засѣданія для разбирательства жалобъ по неуравнительности раскладокъ.

Третью инстанцію по тѣмъ же дѣламъ составляютъ оцѣночныя коммиссіи и, какъ сказано, выборъ того или другаго порядка аппеляціи предоставленъ самому истцу.

Наконецъ высшей инстанціей по этому разряду дѣлъ, какъ и по всѣмъ искамъ и тяжбамъ, остается всетаки общій судъ королевской скамьи.

Итакъ общій порядокъ оцѣнокъ и раскладокъ всѣхъ мѣстныхъ сборовъ въ Англіи можетъ быть предоставленъ въ слѣдующихъ главныхъ чертахъ:

Предметами обложенія считаются только недвижимости — земли (lands), строенія (houses), лѣсосѣки (saleable unterwoods): къ нимъ пріурочены десятинные сборы (tithes) на томъ основаніи, что они составляютъ мѣстный неотъемлемый доходъ приходскаго духовенства.

Оцѣнка производится выборными оцѣнщиками (overseers), раскладка управами (boards of guardian), взиманіе особыми сборщиками (collectors) по ордерамъ мировыхъ судей.

Въ случаѣ неуплаты, недоимки взыскиваются по при-

казу, подписанному двумя мировыми судьями посредствомъ описи и продажи имущества (goods or chattels) или подъ страхомъ тюремнаго заключенія, продолжающагося до полной уплаты.

Неимущіе увольняются отъ сбора по постановленію двухъ мировыхъ судей.

Основаніемъ оцѣнокъ признается оброчная или наемная плата, дѣйствительная, если земля или домъ сданы въ содержаніе и наемъ, или нормальная, то есть та, по какой имущество могло бы быть сдано въ аренду и наемъ.

Оцѣночныя правила установлены отчасти закономъ, отчасти судебною практикою. Приговоромъ суда королевской скамьи 1770 года установлено: «что вычетъ расходовъ изъ валоваго прихода предоставляется усмотрѣнію мѣстныхъ властей, потому что предполагается, что расчеты эти имъ извѣстны», и послѣдовательными рѣшеніями судебныхъ мѣстъ утверждены таковые вычеты въ размѣрѣ отъ 10 — 33% для земель, и до 50% для строеній.

До новѣйшихъ реформъ тридцатыхъ годовъ было принято не вычитать изъ чистаго дохода государственныя подати, платимыя землевладѣльцами (landlords own taxes), и на этомъ основаніи не принимался въ расчетъ поземельный налогъ (land-tax).

Актами парламента 1836 и 1862 гг. это отмѣнено и постановлено, «что налогъ для бѣдныхъ взимается съ годоваго чистаго дохода (net annual value) недвижимыхъ имуществъ, т. е. по цѣнѣ, по коей имущество можетъ быть сдано въ арендное или наемное содержаніе, за вычетомъ всѣхъ казенныхъ податей и церковной десятины, и за скидкою расходовъ на ремонтъ, страхованіе и содержаніе имущества, при чемъ подъ словомъ «содержаніе» разумѣется только ремонтъ, поддержка имѣнія или строенія въ настоящемъ его видѣ, а не расходы на улучшенія и перестройки.

II. Представивъ общія основанія подоходнаго обложенія по земскимъ повинностямъ (local-taxes), мы затѣмъ переходимъ къ спеціальному изслѣдованію отдѣльныхъ сборовъ, причемъ должны замѣтить, что въ Англіи нѣтъ общихъ земскихъ или общественныхъ повинностей, но на всякій предметъ установляется особый сборъ съ особымъ названіемъ, взимаемый по одной системѣ раскладокъ, но расходуемый отдѣльными лицами или учрежденіями на тотъ предметъ, на который онъ предназначенъ безъ зачетовъ и переводовъ.

Главныхъ разрядовъ мѣстныхъ сборовъ (local-taxes) мы принимаемъ шесть:

1) Poor-rate, налогъ для бѣдныхъ.

2) Highway-rate, дорожный сборъ.

3) Church-rate, церковный сборъ.

4) County-rate, налогъ графства.

5) Borough-rate, городской сборъ.

6) General-district-rate, сборъ на предметы народнаго здравія и общественнаго благоустройства.

1) Poor-rate, налогъ для бѣдныхъ.

Смѣты по этому налогу составляются управами (boards of guardian) во всѣхъ округахъ, принявшихъ новое положеніе; они подраздѣляются на двѣ главы расходовъ a) приходскихъ, падающихъ на каждый погостъ, и b) окружныхъ, common fund, раскладываемыхъ на округъ.

Это важное нововведеніе, послѣдовавшее въ царствованіе королевы Викторіи, существенно измѣнило характеръ мѣстныхъ повинностей въ Англіи, которыя до того времени считались мѣстными въ строжайшемъ смыслѣ, то есть приходскими; съ 1836 г. начался, можно сказать, постепенный переворотъ повинностей изъ общественныхъ въ земскія, такъ что нынѣ по налогу для бѣдныхъ представляются слѣдующія цифры:

Въ 1857 г.	пало расходовъ на погосты (parish).	4.106,714	фн. ст.
» —	на округа (unions)	1.792,041	» »
» —	» казну	171,498	» »

Съ тѣхъ поръ новинность округовъ стала все болѣе перевѣшивать сборы приходскіе и въ 1861 г. составляла уже 24% всѣхъ расходовъ [4]).

Взиманіе налога производится особыми сборщиками (collectors) на дому каждаго податнаго обывателя; сборщики и ихъ помощники выбираются приходскимъ собраніемъ (vestry); неисправные плательщики подвергаются по приговору 2-хъ мировыхъ судей аресту имущества и тюремному заключенію — расходы производятся управой (board of guardians) и ревизуются особымъ контролеромъ, называемымъ auditor.

По закону 1834 г. послѣдовали въ порядкѣ отчетности и ревизіи весьма важныя преобразованія. До этого года вся приходорасходная часть по налогу для бѣдныхъ завѣдывалась домашнимъ порядкомъ мировыми судьями и смотрителями, отъ нихъ назначаемыми.

По новому положенію введены слѣдующія правила: На извѣстное число округовъ назначается по соглашенію управъ (boards) между собой одинъ общій контролеръ — district auditor.

На всю Англію и Валлисъ нынѣ имѣется 49 auditors по одному на

13 округовъ съ жалованьемъ, доходящимъ до 4000 рублей. Они ревизуютъ и учитываютъ всѣ управы и должностныя лица, сводятъ счеты и представляютъ по каждому округу особый годовой отчетъ. Этотъ отчетъ долженъ быть заключенъ и предъявленъ за 7 дней до общаго собранія, назначеннаго для его выслушанія, и въ это время остается открытымъ для всѣхъ податныхъ обывателей. Собраніе только выслушиваетъ отчетъ и въ случаѣ замѣченныхъ неправильностей можетъ жаловаться или въ главноуправленіе (poor-law board), или въ общія судебныя мѣста.

Расходованіе суммъ по закону 1834 г. также подчинено новому, болѣе строгому порядку: на каждый ордеръ свыше 5 фун. стерл. (35 руб.) требуется подпись предсѣдателя и двухъ членовъ управы; всякій счетъ свыше 1 фун. стерл. (7 руб.) долженъ быть утвержденъ управой. Смотрители не имѣютъ права безъ разрѣшенія общаго собранія дѣлать расходы на тяжебныя и вообще исковыя дѣла.

Такимъ образомъ вмѣсто прежняго, нѣсколько распашнаго и самовольнаго управленія по вѣдомству о бѣдныхъ, вводится постепенно болѣе опредѣленный порядокъ, и расходованіе суммъ, предоставленное въ прежнія времена обществамъ, то есть приходамъ подъ надзоромъ мировыхъ судей, переходитъ къ земскимъ собраніямъ и управамъ подъ ревизіей и контролемъ выборныхъ уполномоченныхъ auditors, получающихъ штатное жалованье [5]).

2) Highway-rate, дорожный сборъ.

Въ главѣ о дорожной повинности мы объяснили, что она въ Англіи подраздѣляется на три главныя статьи: a) мосты (bridges), содержимые изъ общаго сбора графства, b) грунтовыя дороги (highway), лежащія на повинности общинъ и въ новѣйшее время округовъ, c) заставныя дороги (turnpikes), сданныя частнымъ компаніямъ съ предоставленіемъ имъ права взимать дорожный сборъ.

Мосты (bridges) составляли издревлѣ въ Англіи предметъ особенной денежной и притомъ земской повинности; они не возлагались на общины и были сосредоточены подъ управленіемъ мировыхъ съѣздовъ въ цѣломъ графствѣ; на содержаніе ихъ взимался особый мостовой сборъ не по той раскладкѣ, по какой прочія приходскія повинности: мостовой повинности подлежали именно не только обыватели, занимающіе земли и строенія (occupiers), но и всѣ домохозяева (householders), хотя бы они недвижимостію и не владѣли.

Въ новѣйшее время повинность эта причислена къ общему сбору

графствъ (county-rate); впрочемъ съ открытіемъ желѣзныхъ дорогъ и при системѣ передачи главныхъ дорогъ и мостовъ въ частное содержаніе расходы на мосты сдѣлались очень незначительны. Они простирались въ 1857 — 59 г. на всю Англію и Валлисъ на 47,779 фунт. стерл. — 52,122 фунт. стерл. около 350,000 руб.

Дорожный сборъ (highway-rate).

Въ началѣ настоящаго столѣтія большая часть дорожной повинности еще исправлялась натурой. Въ 1814 году денежнаго дорожнаго сбора взималось въ Англіи и кн. Валлисѣ 621,504 фунт. стерл.

Натуральная повинность оцѣнивалась по приблизительному расчету въ 551,241 фунт. стерл. Кромѣ того добровольными складчинами или выкупнымъ сборомъ отъ натуральной повинности поступало около 287,059 фунт. стерл.

Въ 1827 году денежный сборъ уже возвысился до крупной суммы 1.121,812 фун. стерл.

Съ 1835 г. натуральная повинность окончательно отмѣнена и съ тѣхъ поръ дорожный сборъ возвышается постоянно, въ быстрой и безостановочной прогрессіи:

Въ 1839	году	онъ	составлялъ	1.312,812	фун.	стерл.
» 1850	»	»	»	1.850,000	»	»
» 1857	»	»	»	1.949,837	»	»

Замѣчательно, что это непомѣрное возвышеніе дорожной повинности совпадаетъ съ періодомъ сооруженія желѣзно-дорожной сѣти и что увлеченія нѣкоторыхъ обществъ и округовъ къ устройству новыхъ дорогъ приняло такіе размѣры, что правительство было вынуждено принять по этой части внутренняго управленія мѣру, идущую въ разрѣзъ съ общимъ духомъ англійскаго самоуправленія, а именно: установить высшій размѣръ обложенія, между тѣмъ какъ по всѣмъ прочимъ повинностямъ иниціатива земскихъ учрежденій остается по сихъ поръ неограниченной; по новѣйшимъ узаконеніямъ дорожный сборъ не долженъ превышать $12\frac{1}{2}$ процентовъ доходности; если требуется высшее обложеніе, то для таковой смѣты нужно особое постановленіе приходскаго собранія и большинства $\frac{2}{3}$ голосовъ; но и въ такомъ случаѣ экстраординарный сборъ на новыя дорожныя сооруженія должны быть взимаемы не единовременно, а съ разсрочкою по $4\frac{1}{2}$ процента въ годъ.

При раскладкѣ дорожнаго сбора допускаются также нѣкоторыя отступленія отъ общаго порядка: заказныя рощи и высокоствольныя лѣсныя дачи, также каменоломни и другіе горные промыслы, изъятые изъ окла-

довъ по древнему порядку раскладки налога для бѣдныхъ, привлечены по новѣйшимъ законоположеніямъ къ дорожной повинности.

Заставныя дороги (turnpikes), какъ выше объяснено, сдаются въ частное содержаніе компаніямъ, всякій разъ по особому акту парламента (local-act) и съ установленіемъ законодательнымъ порядкомъ таксы дорожнаго сбора [6]). Но и эти дороги входятъ въ извѣстной степени въ кругъ дѣйствія земскихъ учрежденій по тремъ главнымъ статьямъ: a) онѣ подлежатъ отчетности мировымъ съѣздамъ и высшему ихъ надзору; b) мировые судьи состоятъ по должности (ex officio) членами дорожнаго комитета; c) общины (parish) во всякомъ случаѣ остаются отвѣтственными по содержанію этихъ дорогъ, и въ случаѣ неисправности компаніи или ея несостоятельности, обязаны покрыть расходы изъ мѣстныхъ сборовъ.

Общая стоимость дорожной повинности въ Англіи слѣдующая:

Содержаніе мостовъ (повинность губернская) стоитъ около	50,000 фун. стерл.
Содержаніе земскихъ дорогъ, highways (повинность общественная) около	2.000,000 » »
Заставныя дороги (turnpikes), содержимыя частными компаніями изъ шоссейныхъ сборовъ, стоятъ около	1.127,000 » »

Хотя послѣдняя сумма и не входитъ въ раскладку, но включая ее въ общую стоимость дорожнаго управленія, мы получимъ въ итогѣ 3.177,000 фун. стерл. или 22.239,000 руб. дорожныхъ расходовъ въ годъ на страну (Англію и кн. Валлисъ безъ Шотландіи и Ирландіи), равняющуюся по пространству многимъ нашимъ губерніямъ напр. Вятской и Олонецкой [7]).

3) Церковный сборъ, church-rate. Эта древнѣйшая изъ всѣхъ мѣстныхъ повинностей Англіи представляетъ ту особенность, что еще понынѣ установляется собраніемъ прихожанъ (vestry) особою смѣтою, принимаемой по большинству голосовъ, между тѣмъ какъ по всѣмъ прочимъ сборамъ смѣты составляются или управами, или должностными лицами и голосованію не подвергаются. Сборъ раскладывается по тому же порядку какъ налогъ для бѣдныхъ.

Впрочемъ повинность эта въ новѣйшее время признана необязательною, и послѣ многихъ и долгихъ пререканій между церковнымъ начальствомъ и прихожанами послѣдовало въ 1853 г. рѣшеніе палаты перовъ, «что сборъ этотъ долженъ быть утвержденъ большинствомъ голосовъ и въ противномъ случаѣ не признается законнымъ». Съ тѣхъ поръ многіе

приходы отказались отъ церковнаго сбора и сумма его стала быстро упадать. Съ 564,388 фун. стерл. въ 1827 г. онъ сошелъ въ 1860 г. на 263,710 фун. стерл.

4) Сборъ съ графства, county-rate.

Эта повинность соотвѣтствуетъ нашему губернскому земскому сбору и имѣетъ предметомъ слѣдующіе расходы: a) мосты, county bridges, b) тюрьмы, county goals; но только тѣ, которыя назначены для содержанія арестантовъ, присужденныхъ къ исправительнымъ наказаніямъ; прочія тюрьмы содержатся отъ казны; c) дома умалишенныхъ, lunatics, d) содержаніе полиціи, e) ремонтъ судебныхъ мѣстъ и квартиръ для судей, f) нѣкоторыя судебныя и слѣдственныя издержки, g) мѣры и вѣсы; надзоръ за правильностію мѣръ и вѣсовъ порученъ инспекторамъ, опредѣляемымъ мировыми судьями; жалованье ихъ выплачивается изъ сбора графства.

Кромѣ этихъ главныхъ статей расхода насчитывается еще до 10 мелкихъ.

Сборъ этотъ, какъ выше замѣчено, соотвѣтствуетъ нашему губернскому или вообще земскому сбору, ибо кромѣ этой повинности всѣ прочіе мѣстные сборы въ Англіи считаются приходскими, то есть общественными. Поэтому для сравненія мы считаемъ нужнымъ объяснить нѣсколько подробнѣе порядокъ его взиманія и расходованія.

Графства въ Англіи съ населеніемъ отъ 21,859 жителей (Рутландъ) до 2,428,774 (Ланкастеръ) есть единственное территоріальное дѣленіе, соотвѣтствующее вмѣстѣ и нашимъ губерніямъ и нашимъ уѣздамъ. Но правительственныхъ агентовъ въ нихъ не полагается (кромѣ почетной должности шерифа), и все хозяйственное и вмѣстѣ съ тѣмъ судебное управленіе поручено четвертнымъ мировымъ съѣздамъ (quarter-sessions). Они признаются представителями всѣхъ интересовъ графства, и административныхъ, и народныхъ, и точно такъ какъ не подчиняются никакой правительственной власти, точно также и не зависятъ ни отъ какого собранія.

По хозяйственному управленію они дѣйствуютъ съ неограниченною властію: составляютъ смѣты и раскладки расходовъ, придерживаясь оцѣнки имуществъ по налогу для бѣдныхъ. Если оцѣнка эта оказывается невѣрною, то мировой съѣздъ можетъ потребовать отъ подлежащихъ начальствъ дополнительныхъ свѣдѣній и подлинныхъ оцѣночныхъ вѣдомостей, и предписать отдѣльнымъ попечителямъ произвести оцѣнку вновь и даже назначить для этого особыхъ таксаторовъ. Для составленія смѣтъ сроковъ не полагается, и какъ скоро мировой съѣздъ усматриваетъ, что

¾ наличныхъ суммъ издержано, то онъ имѣетъ право приступить къ новой смѣтѣ и къ взиманію дополнительнаго сбора. Отчетовъ мировой съѣздъ также не даетъ и никакому контролю не подлежитъ. Расходы производятся казначеемъ (county-treasurer), опредѣляемымъ въ должность мировымъ съѣздомъ. Общественные начальники (overseers), получивъ на свои приходы раскладку налога, должны немедленно внести суммы казначею; въ противномъ случаѣ мировые судьи назначаютъ особыхъ сборщиковъ и начитываютъ 10% пени за просрочку.

Своеобразные порядки этого англійскаго мироваго института заслуживаютъ и въ этомъ отношеніи внимательнаго изслѣдованія.

Человѣкъ 200 и до 500 землевладѣльцевъ, не уполномоченныхъ ни правительствомъ, ни народомъ, опредѣляемыхъ, правда, отъ короны, но вовсе отъ нея независимыхъ съѣзжаются въ установленные четвертные сроки и составляютъ по своему усмотрѣнію смѣты расходовъ, простирающихся на сумму всего 1.826,647 фун. стерл. (въ 1859 г.) около 14 милл. рублей. По предметамъ обложенія и по раскладкѣ они должны придерживаться оцѣнокъ, произведенныхъ по приходамъ. По предметамъ расходовъ они подлежатъ указаніямъ закона, актамъ парламента; но затѣмъ сумму расходовъ, процентъ обложенія они устанавливаютъ по усмотрѣнію, исправляютъ оцѣнки, если признаютъ ихъ невѣрными и въ расходованіи суммъ не даютъ отчета никому, ни правительству, ни податнымъ обывателямъ.

Чѣмъ же держится, или вѣрнѣе сказать, чѣмъ же удерживается въ законныхъ предѣлахъ это учрежденіе, располагающее неограниченною властію расходовать земскія суммы, не давая въ нихъ отчета.

Въ первой части этого сочиненія мы старались объяснить, что вся сила англійскаго мироваго института заключается въ той широкой и дѣйствительной гласности, которою это учрежденіе было, если позволено такъ выразиться, обвито и опеленено съ самаго перваго дня своего существованія. Такъ и въ этой спеціальной части этого вѣдомства мы находимъ одинъ непреложный законъ, который повторяется во всѣхъ узаконеніяхъ, «что всякія сужденія мировыхъ съѣздовъ объ оцѣнкахъ, раскладкахъ и расходованіи сборовъ графства должны происходить при открытыхъ дверяхъ въ установленные сроки и по предварительному извѣщенію публики» (4 et 5 Wilhelm, IV c. 48).

Свободный доступъ каждаго податнаго обывателя для принесенія жалобъ о неуравнительности раскладокъ, прямое, устное разбирательство этихъ жалобъ, наличное присутствіе при тѣхъ же съѣздахъ (хотя безъ права голоса) разныхъ должностныхъ лицъ, производящихъ раскладки

и сборы, обязательная ихъ явка по требованію съѣзда, строгое соблюденіе сроковъ засѣданій для того, чтобы мѣстные жители напередъ могли знать о днѣ разбирательства ихъ дѣлъ, печатаніе и обнародованіе отчетовъ, и наконецъ неприкосновенность общаго принципа обложенія подоходности видимыхъ имуществъ, лежащихъ въ приходѣ... Эти то условія спасли англійскій мировой институтъ отъ всѣхъ справедливыхъ нареканій, коимъ подвергались сословные суды и расправы другихъ странъ, и дали ему такой авторитетъ, что въ самомъ отвѣтственномъ дѣлѣ, именно въ расходованіи суммъ, онъ пользуется почти безотчетною властію [8]).

5) Городской сборъ, BOROUGH-RATE.

Въ главѣ XIII о городскомъ общественномъ управленіи мы сказали, что городское хозяйство въ Англіи весьма мало различается отъ сельскаго и что не смотря на то, что городское населеніе составляетъ болѣе половины всего народонаселенія въ Англіи, оно никогда не стремилось къ обособленію своего управленія.

Это всего нагляднѣе обнаруживается въ суммѣ городскихъ сборовъ, которые во всей Англіи простираются на 233 т. фун. стерл., между тѣмъ какъ county-rate доходитъ до 2 м., poor-rate до 7 м., highway-rate до 2 м. фун. ст.; borough-rate собственно замѣняетъ въ городахъ только county-rate, то есть сборъ графства или губернскій сборъ, взимаемый съ сельскаго населенія, и притомъ только въ тѣхъ городахъ и мѣстечкахъ, которыя приняли новое положеніе 1835 года; таковыхъ считается 200 съ населеніемъ около 4½ м. жителей.

Повинность эта имѣетъ предметомъ покрыть тѣ расходы, которые по вышеупомянутому положенію составляютъ особенность этихъ городовъ, а именно: 1) содержаніе полиціи, устроенной по уставу 1835 г. на новыхъ основаніяхъ, 2) содержаніе судей (recorders), тоже введенныхъ вновь по тому же уставу, 3) жалованье разныхъ должностныхъ лицъ, городскаго главы, казначея и проч., 4) судебныя и тюремныя издержки, соотвѣтствующія расходамъ графства по тѣмъ же предметамъ, такъ какъ города эти по мировой юстиціи выдѣляются изъ круга дѣйствій четвертныхъ съѣздовъ и составляютъ особые судебные округа, называемые county-courts.

По всѣмъ прочимъ статьямъ управленія и хозяйства города, даже и тѣ, которые состоятъ на особыхъ правахъ по уставу 1835 года, входятъ въ общую организацію общинъ и земства; они подраздѣляются какъ и графства на приходы (parish) и всѣ смѣты и раскладки составляютъ по общему приходскому положенію, т. е. по основнымъ правиламъ налога для бѣдныхъ.

Главные доходы города извлекаютъ изъ городскихъ имуществъ и ортовыхъ сборовъ, и послѣднихъ считалось въ 1859 году—1.201,398 ф. терл., borough-rate установленъ только въ видѣ дополненія къ собственымъ доходамъ городовъ [9]).

6) District-rate. Окружной сборъ на врачебное и общехозяйственное управленіе.

Въ XXVII главѣ этого сочиненія мы описали организацію этого оваго вѣдомства, носящаго названіе народнаго здравія (public ealth), но завѣдывающаго и многими другими предметами — строитель ю частію, благоустройствомъ и благочиніемъ, пожарными командами, свѣщеніемъ улицъ, торговою полиціей и многими другими. Мы тамъ же тарались указать, что главное значеніе новѣйшихъ реформъ, опубликоанныхъ въ двухъ актахъ 1848 г. (general health act) и 1858 г. (local overnment act), было то, что отдѣльные и мелочные предметы городскаго сельскаго хозяйства были постепенно слиты въ одно общее вѣдомство, бнимающее всѣ отрасли житейскаго обыденнаго управленія, имѣющія ліяніе на здоровье, безопасность, спокойствіе и удобства жизни мѣстыхъ обывателей.

Изъ этого понемногу образуется совершенно новый элементъ англійкаго selfgovernment-а, элементъ земскій въ противуположность прежнему бщественному или приходскому, по коему всѣ смѣты и раскладки роизводились отдѣльно по каждому спеціальному сбору и по каждому риходу.

Таковыхъ спеціальныхъ сборовъ было безчисленное множество, сборъ а водосточныя трубы (sewers-rate), на освѣщеніе (lighthing-rate), на бщественныя бани (watching-rate), для мостовыхъ (street-rate), для ренажа и осушенія (drainage and embakment-rate) и пр. Эти то всѣ ѣстныя повинности были окончательно сведены въ одну общую, приявшую названіе district-rate, раскладка коей производится уже не по бществамъ и приходамъ, а по цѣлому округу district, подобно нашимъ ѣзднымъ сборамъ.

Окружной сборъ однако подраздѣляется еще на три вида, specialistrict-rate, general-district-rate and private improvment-rate.

Special-district-rate. Для такихъ предметовъ, которые составляютъ отребность отдѣльныхъ мѣстностей, селеній или приходовъ, взимается отдѣльный сборъ, раскладываемый только на имущества этой мѣстности.

General-district-rate. Для общихъ нуждъ и пользъ цѣлаго округа права составляетъ общую смѣту и раскладку, называемую district-fundccount.

Наконецъ для расходовъ, относящихся только къ отдѣльнымъ частнымъ лицамъ или имѣніямъ, можетъ быть установленъ и частный сборъ, именуемый private improvment-rate.

По послѣднему акту 1858 г. первое изъ этихъ подраздѣленій, такъ называемый, специальный окружной сборъ отмѣненъ въ сельскихъ обществахъ и оставленъ только въ городахъ, принявшихъ положеніе о народномъ здравіи 1848 г., такъ что въ большей части округовъ нынѣ существуютъ только два рода повинностей — общій и частный, general and private-rate.

Общимъ основаніемъ для раскладки этого сбора полагается всетаки порядокъ, установленный для налога для бѣдныхъ, но въ правилахъ обложенія введены нѣкоторыя весьма важныя измѣненія, на которыя слѣдуетъ обратить вниманіе, какъ на новѣйшія поправки или дополненія древнихъ обрядовъ англійскаго самоуправленія.

Вопервыхъ власть управъ (local-boards) и собраній по производству расходовъ и внесенію ихъ въ смѣты и раскладки очень расширена: имъ предоставлено право производить разныя работы, признаваемыя полезными прямо отъ себя и на счетъ частныхъ лицъ или обществъ, если эти послѣднія не послушались перваго предложенія управы; такъ напр. очищеніе улицъ и строеній, свозъ нечистотъ, устройство мостовыхъ, тротуаровъ, проведеніе трубъ можетъ быть внесено прямо въ общія смѣты, съ тѣмъ чтобы израсходованная сумма была впослѣдствіи взыскана съ виновныхъ; водопроводы могутъ быть устроены по распоряженію управъ и сборъ на нихъ (water-rate) вносится какъ обязательный расходъ въ смѣты, если онъ не превышаетъ 2-хъ пенсовъ (10 копеекъ) съ домовладѣльца въ недѣлю; всякое общество можетъ постановленіемъ $\frac{3}{5}$ голосовъ податныхъ обывателей разрѣшить осушеніе болота, спускъ воды изъ пруда, устройство водосточныхъ трубъ въ своемъ городѣ или селеніи, и сборы на эти предметы обязательны для всѣхъ мѣстныхъ жителей. Вся эта система составляетъ, какъ мы выше сказали, нововведеніе въ англійскомъ самоуправленіи въ томъ отношеніи, что допускаетъ прямое вмѣшательство земскихъ властей и собраній въ частныя хозяйства и ставитъ собственниковъ, въ особенности богатыхъ домовладѣльцевъ въ городахъ, въ непосредственную зависимость отъ должностныхъ лицъ, избираемыхъ цѣлымъ обществомъ.

Другое нововведеніе еще болѣе важное есть порядокъ раскладки этого окружнаго сбора; онъ взимается, какъ и всѣ прочіе налоги, съ доходности имуществъ, но съ тѣмъ различіемъ, что полному окладу подлежатъ

только строенія и притомъ только тѣ, которыя заняты жильцами; пустыя квартиры увольняются отъ налога во все время пока не заняты.

Всѣ прочія имущества, а именно: церковная десятина, всякія земельныя угодья (пашни, луга, лѣса), желѣзныя дороги облагаются только въ ¼ противъ полнаго оклада; такъ напр. если полный процентъ обложенія расчитанъ по смѣтѣ въ 10% съ доходности, то съ строеній взимается 10 копеекъ, а съ прочихъ доходныхъ статей только 2½ коп. съ рубля. Мѣра эта основана на общемъ соображеніи, что народное здравіе и всѣ прочіе интересы внутренняго благоустройства находятся въ непосредственномъ соотношеніи къ числу и удобству помѣщеній, прочности строеній и что прочія имущества въ особенности поземельныя на столько же содѣйствуютъ санитарному благосостоянію данной мѣстности, на сколько число домовъ и тѣснота помѣщеній вредятъ гигіенѣ мѣстныхъ жителей.

Наконецъ и въ основномъ правилѣ обложенія обывателей (occupiers) произошли по вышеупомянутымъ уставамъ народнаго здравія существенныя измѣненія.

Мы сказали при описаніи общей системы обложенія, что одною изъ характеристическихъ чертъ англійской податной системы есть то, что по всѣмъ мѣстнымъ сборамъ (local-taxes), взимаемымъ съ имуществъ отвѣтственнымъ лицомъ, податнымъ обывателемъ признается не собственникъ, а лицо, занимающее (occupant) это недвижимое имущество: самъ домо- или землевладѣлецъ, если онъ живетъ одинъ въ жиломъ строеніи или непосредственно эксплуатируетъ землею и притомъ bona fide, прибавляетъ законъ; если же владѣльца нѣтъ на лицо, то арендаторъ, оброчникъ или жилецъ, постоялецъ или даже управляющій, прикащикъ, повѣренный владѣльца.

Это основное правило англійской податной системы имѣло очень важное политическое и соціальное значеніе: общественныя права и обязанности не закрѣплялись за недвижимой собственностію какъ Gutsherrlichkeit въ Германіи, не приписывались къ вещественному праву владѣнія; они оставались въ сферѣ гражданскихъ, житейскихъ отношеній, считались за собственникомъ, если онъ живетъ въ кругу своихъ согражданъ и прилагаетъ свой трудъ или свои старанія къ воздѣлыванію земли; и напротивъ отнимались у него и передавались другому обывателю, если они заступали его мѣсто въ пользованіи, владѣніи, или даже управленіи.

Въ дѣйствительности оно такъ и было, наличными обывателями оказывались только средніе землевладѣльцы (gentry), крупные большею частію облагались въ лицѣ своихъ фермеровъ и управляющихъ. Въ 1851 г. считалось по окладамъ мѣстнымъ первыхъ 224,066, вторыхъ 10,561.

Если вспомнимъ, что всѣхъ землевладѣльцевъ съ доходомъ 100 фун. стер. и болѣе считается въ Англіи около 250,000, то выходитъ, что это число фермеровъ и управляющихъ почти соотвѣтствуетъ всему числу землевладѣльцевъ этого разряда.

Но съ фискальной стороны представлялось отъ этого порядка обложенія столько же неудобствъ, сколько въ общественной выгодѣ; расходы взиманія возрастали отъ этой мелочной раскладки въ особенности въ городахъ, гдѣ приходилось вмѣсто одного домовладѣльца имѣть дѣло съ сотнями жильцевъ.

Уже въ началѣ столѣтія въ царствованіе Георгія III правило это было измѣнено по налогу для бѣдныхъ въ такомъ смыслѣ, что при наемной или оброчной платѣ менѣе 6 фун. стерл. (42 руб.) въ окладъ записывается не наниматель или оброчникъ, а самъ владѣлецъ.

Послѣдующія узаконенія еще болѣе развили эти исключенія и новѣйшій уставъ о народномъ здравіи ввелъ слѣдующія поправки, существенно измѣняющія основное начало обложенія.

Вопервыхъ, изъятіе изъ оклада, первоначально, какъ выше сказано, допущенное только до 6 фун. стерл. распространено до 10 фун. стерл. (70 руб.), то есть во всѣхъ случаяхъ когда наемная или оброчная плата ниже 10 фун. стерл. собственникъ облагается непосредственно.

Вовторыхъ, такая же замѣна допускается и для всѣхъ имуществъ, нанятыхъ понедѣльно или помѣсячно, а равно и для тѣхъ, по коимъ наемная плата вносится въ сроки менѣе 3 мѣсяцевъ.

Наконецъ, и это отступленіе самое существенное, собственникъ, въ случаѣ если онъ принимаетъ окладъ непосредственно на себя, облагается на $\frac{1}{4}$ ниже подоходной оцѣнки, а если по добровольному согласію онъ принимаетъ уплату повинностей безусловно на свою отвѣтственность, не взирая на то, нанятъ ли его домъ, сдана ли земля или нѣтъ, то въ такомъ случаѣ оцѣнка сбавляется на цѣлую $\frac{1}{2}$.

Это нововведеніе, проведенное съ большимъ искуствомъ среднимъ классомъ англійскаго общества, имѣло два послѣдствія очень важныя: съ одной стороны, и именно съ наиболѣе видной, оно имѣло очень благодѣтельное и либеральное дѣйствіе, снявъ съ мелкихъ и бѣдныхъ домохозяевъ, которые всѣ подошли подъ норму 70 рублевой наемной платы, всю отвѣтственность по податнымъ платежамъ; съ другой же оно лишило ихъ всѣхъ политическихъ правъ и голоса въ общественныхъ дѣлахъ.

Число ихъ (такъ называемыхъ compounded) простиралось въ 1859 г. на 1.100,000 человѣкъ, то есть $\frac{1}{3}$ всѣхъ обывателей, обложенныхъ на мѣстные сборы (3.330,000), и такимъ образомъ оказывается, что сред-

іе классы, въ особенности городскіе домовладѣльцы пріобрѣли этимъ пособомъ одну треть всѣхъ голосовъ въ общественныхъ и земскихъ обраніяхъ, устранивъ отъ нихъ весь рабочій классъ и всѣхъ мелкихъ омохозяевъ.

III. О раскладкѣ государственныхъ прямыхъ податей и повинностей.

Мы выше сказали, что кромѣ земскихъ повинностей на общественныя чрежденія въ Англіи возложена еще очень важная часть финансоваго правленія, это оцѣнка имуществъ и раскладка всѣхъ государственныхъ рямыхъ налоговъ. Это распоряженіе древне-англійскаго законодательтва такъ противно духу континентальной централизаціи, что по нашимъ онятіямъ, сложившимся изъ французскихъ и германскихъ воззрѣній, рудно себѣ даже представить, какъ могутъ фискальные и казенные интересы согласиться съ этимъ порядкомъ земскаго обложенія.

Привыкнувъ подъ вліяніемъ нашей самовластной администраціи считать казну, корону противуположностію земства, народа, казнокрадтво — проступкомъ, заслуживающимъ снисхожденія, и утайку платежныхъ средствъ дѣломъ почти законнымъ, намъ (и не только намъ русскимъ, но и всѣмъ прочимъ европейцамъ) кажется невообразимымъ, тобы установленіе самыхъ основаній обложенія было предоставлено амимъ лицамъ и сословіямъ, платящимъ подати. По политическимъ и инансовымъ соображеніямъ всѣхъ европейскихъ правительствъ принается напротивъ необходимымъ производить кадастрацію, инвентарныя писанія и всякія оцѣнки посредствомъ коронныхъ чиновниковъ, какъ олѣе безпристрастныхъ посредниковъ, не имѣющихъ личнаго интереса ъ скрытіи имуществъ и доходовъ податныхъ обывателей.

Исходное предположеніе есть то, что государственная казна должна ама заботиться о взиманіи своихъ сборовъ, точно такъ какъ завоеватель, налагая дань на покоренный народъ, вымогаетъ отъ него по праву обѣдителя всякіе поборы и контрибуціи, какія только могутъ быть взысканы.

Въ Англіи однако практическій смыслъ правительства и народа привелъ ихъ къ совершенно противуположной системѣ: принявъ въ основаіе всѣхъ повинностей — мѣстныхъ и государственныхъ, доходность муществъ, они сообразили, что доходность можетъ быть приведена въ звѣстность только взаимными усиліями мѣстныхъ жителей, что за дорособѣстность и непогрѣшимость отдѣльныхъ оцѣнокъ представляется толь же мало ручательства при оффиціальныхъ дѣйствіяхъ казенныхъ оммиссій и люстраторовъ, какъ и при показаніяхъ на вѣру самихъ обы-

вателей; но что съ другой стороны земскія сословія болѣе заинтересованы въ уравнительномъ распредѣленіи налоговъ; въ раскрытіи имуществъ и источниковъ дохода, подлежащихъ обложенію, потому собственно, что всякій пропускъ податной статьи, всякая льгота, оказанная одному обывателю или классу жителей, прямо отзывается возвышеніемъ сборовъ съ прочихъ лицъ и имуществъ, что поэтому главная и почти единственная забота центральныхъ властей должна состоять въ точнѣйшемъ, по возможности, обозначеніи предметовъ обложенія и общихъ правилъ оцѣнокъ, дабы отдѣльныя мѣстныя власти и учрежденія не понижали въ извѣстномъ округѣ, волости, уѣздѣ общую доходность всѣхъ имуществъ въ ущербъ прочимъ обществамъ или уѣздамъ того же государства или той же губерніи и наконецъ, что при соблюденіи таковой общей системы внутренняя раскладка между жителями можетъ безъ всякаго опасенія быть поручена имъ самимъ въ увѣренности, что они будутъ наблюдать одни за другими съ большею строгостію чѣмъ пріѣзжіе и наѣзжіе чиновники за всѣми ими вмѣстѣ.

На этомъ основаніи въ Англіи съ незапамятныхъ временъ введено правило, что по всѣмъ прямымъ налогамъ высшее правительство указываетъ только валовую сумму налога, процентъ обложенія и порядокъ исчисленія доходности, то есть той капитальной суммы, съ коей взимается налогъ, но что самое производство оцѣнокъ и опредѣленіе стоимости и доходности поручается мѣстнымъ учрежденіямъ.

Этотъ предметъ вѣдомства англійскаго самоуправленія local-taxation составляетъ высшее, едва ли не самое существенное отправленіе его организма и намъ по крайней мѣрѣ кажется, что это право саморазложенія казенныхъ податей еще болѣе чѣмъ право голосованія бюджета содѣйствовало правильному развитію податной системы, сообразно дѣйствительнымъ платежнымъ средствамъ страны и народа.

Въ другихъ государствахъ, между прочимъ и въ нашемъ отечествѣ, принято было то же правило возлагать на общества, городскія и сельскія, такъ называемую внутреннюю раскладку нѣкоторыхъ податей; но эта раскладка «внутри обществъ», какъ говорится въ нашихъ законоположеніяхъ, не имѣетъ ничего общаго съ англійской системой, ибо при подушномъ и поземельномъ окладѣ вся самодѣятельность мѣстныхъ учрежденій ограничивалась счетомъ душъ и десятинъ, между тѣмъ какъ при подоходномъ обложеніи опредѣленіе доходности есть главное, основное дѣйствіе всей податной системы.

По этимъ то соображеніямъ мы считаемъ нужнымъ войти въ бли-

жайшее разсмотрѣніе казенныхъ податей въ Англіи; онѣ входятъ въ нашъ предметъ по порядку обложенія и раскладки, хотя и выходятъ изъ него по порядку расходованія, принадлежащаго вполнѣ высшему правительству.

Всѣ прямые налоги Англіи подводятся обыкновенно подъ три главные разряда:

Land-tax, поземельная подать,

Income-tax, подоходная, и

разные смѣшанные налоги съ домовъ и предметовъ роскоши, подразумѣваемые подъ общимъ названіемъ assesed-taxes.

Поземельная подать, land-tax. Подать эта была первоначально установлена въ 1692 г. подъ именемъ пособія (aid) и въ размѣрѣ 4 шил. съ 1 фун. стерл. дохода, т. е. 20% съ поземельной ренты. Но такъ какъ съ самаго ея введенія принято было правило не производить переоцѣнокъ и придерживаться неизмѣнно общей суммы доходности, исчисленной въ 1697 г., то она вскорѣ обратилась въ совершенно номинальный налогъ, не соотвѣтствовавшій вовсе дѣйствительной рентѣ съ земель.

Въ 1698 году подать эта дала 1.484,015 фун. стерл.

» 1701 » » » » 1.979,932 » »

На этой суммѣ она остановилась и въ 1797 году была окончательно консолидирована въ суммѣ 2.037,627 фун. стерл. для Англіи и Шотландіи.

Въ слѣдующемъ 1798 году по предложенію В. Пита учрежденъ выкупъ поземельнаго налога: землевладѣльцамъ предоставлено выкупаться, внося единовременно сумму, равную налогу, помноженному на 30, если онъ представляетъ ее наличными деньгами, или на 40, если онъ вноситъ въ уплату трехпроцентные государственные билеты.

Правительство ожидало отъ этой мѣры значительнаго поступленія денегъ и надѣялось этими капиталами, исчисленными Питомъ въ 66⅔ мил. фун. стерл., погасить большую часть государственнаго долга; но совершенно ошиблось въ своихъ расчетахъ; въ 1803 году вмѣсто ожидаемыхъ 66 мил. поступило всего на всего съ небольшимъ 19 мил.; въ 1813 г. сдѣлано было для мелкихъ владѣльцевъ значительное облегченіе: вмѣсто помноженія на 30 принято капитализировать ренту изъ 6% помноженіемъ на 17. Но и это облегченіе очень слабо подѣйствовало: въ 1856 г. считалось выкупленной подати 767,494 фун. стерл. и оставалось поземельнаго налога 1.135,221 фун. стерл., а въ 1866 г. 1.127,162 фун. стерл. Вообще поземельная подать имѣетъ очень мало значенія въ податной си-

стемѣ Англіи по общей суммѣ поступленія, но очень большое по порядку оцѣнокъ и раскладки, который послужилъ образцомъ для всѣхъ прочихъ прямыхъ налоговъ и примѣняется съ нѣкоторыми незначительными измѣненіями и къ главнѣйшему налогу — подоходному.

Въ этихъ порядкахъ съ самаго перваго дня ихъ введенія проявилось очень широкое участіе земскихъ учрежденій: парламентъ вотировалъ только общую сумму взиманія и распредѣлялъ ее, придерживаясь первоначальной оцѣнки по всѣмъ графствамъ и по 43 городамъ, особо поименованнымъ въ актѣ 1797 года; затѣмъ въ каждомъ графствѣ и въ каждомъ городѣ учреждалась коммиссія, назначаемая отъ короны, но изъ мѣстныхъ жителей (principal-gentry) съ доходомъ въ 100 фунт. стерл. въ сельскихъ округахъ, въ 40 фунт. стерл. въ городахъ; они назначались обыкновенно изъ мировыхъ судей, городскихъ головъ и старшинъ (mayor, aldermen, becorder); такъ какъ процентъ взиманія по 4 шил. съ 1 фунт. стерл. былъ только нарицательный, то онъ служилъ лишь для исчисленія общей суммы налога, падающаго на графство или городъ, и коммиссіямъ предоставлялось дѣлать раскладку по своему усмотрѣнію.

Впослѣдствіи эти порядки были нѣсколько измѣнены и производство оцѣнокъ централизировано; по нынѣ дѣйствующему уставу (38 Georg III c. 60) парламентъ назначаетъ изъ крупныхъ землевладѣльцевъ извѣстное число оцѣнщиковъ.

Comissioners of the land: эти коммиссіонеры опредѣляютъ сами отъ себя раскладчиковъ (assessors) и сборщиковъ (collectors); ассесорамъ идетъ по 3½ пенса съ каждаго фунта взимаемой подати, сборщикамъ 3 пенса (1,25%). Собственно вся процедура раскладки и взиманія производится этими послѣдними служителями по показаніямъ и объявленіямъ самихъ землевладѣльцевъ и только въ случаѣ споровъ и претензій поступаетъ на окончательное разсмотрѣніе коммиссіонеровъ. Рѣшенія этихъ послѣднихъ могутъ быть обжалованы только судебнымъ порядкомъ.

Отъ казны назначаются особые уполномоченные, которые не имѣютъ голоса при раскладкѣ, но являются только какъ истцы или ходатаи за интересы фиска, если усматриваютъ нарушеніе казенныхъ выгодъ; они въ такомъ случаѣ приглашаются наравнѣ съ частными лицами, какъ стороны, въ засѣданіе коммиссіи и подаютъ свои отзывы и жалобы.

Это оцѣночное дѣлопроизводство, установившееся въ началѣ XIX столѣтія, послужило, какъ мы увидимъ ниже, общимъ типомъ для всѣхъ раскладокъ государственныхъ податей и повинностей.

Assesed-taxes. Подъ этимъ собирательнымъ именемъ означаются разные прямые налоги: a) съ жилыхъ домовъ и b) съ предметовъ роскоши и прихоти: экипажей, лошадей, собакъ, дворянскихъ гербовъ, прислуги, съ часовъ, шляпъ, перчатокъ и пудры для прически.

Въ этой исторіи податной системы аристократической Англіи мы находимъ послѣдовательное примѣненіе демократическаго принципа прогрессивнаго обложенія высшихъ классовъ и предметовъ прихотей и моды.

Налогъ съ жилыхъ строеній есть главный изъ нихъ и составляетъ изъ общей суммы assesed-taxes (2.125,047 фун. стерл.) въ 1864—65 г. около половины (917,002 фун. стерл.). Подать эта существовала въ прежнія времена подъ разными наименованіями дымоваго налога (fumage), налога съ печей (hearth money); она взималась въ размѣрѣ 2 шил. (60 коп.) съ огня т. е. трубы или печи. Впослѣдствіи при Вильгельмѣ III (1688 г.) ее замѣнили налогомъ съ оконъ, и въ теченіи XVIII столѣтія она сохранилась въ слѣдующемъ видѣ: съ домовъ о 10 оконъ и менѣе взималось 2 шил.; съ домовъ съ большимъ числомъ окошекъ 6 и 10 шил. Но при этомъ немедленно обнаружились разныя уловки домовладѣльцевъ, имѣвшія цѣлію обойти законъ и столь же убыточныя для казны, сколь и вредныя для народнаго здравія; въ городахъ и особенно въ Лондонѣ начали строить дома съ большими окнами, освѣщающими нѣсколько покоевъ, или съ полу-этажами и антресолями, гдѣ нѣсколько комнатъ выходили на одно окошко.

Для отстраненія этихъ неправильностей установлено считать одно окно за два, если оно выше 12 футовъ и шире $4\frac{2}{3}$. Далѣе уволены отъ налога всѣ строенія, занятыя арендаторами, платящими аренды менѣе 200 фун. стерл., сыроварнями, молочными заведеніями, также всѣ общественныя и церковныя строенія. Въ 1823 г. подать понижена на половину. Въ 1825 г. низшій размѣръ налога распространенъ на всѣ дома до 7 окошекъ.

Вообще можно сказать, что съ самаго введенія этой подати, явная и неизбѣжная ея неуравнительность обнаружилась такъ рѣзко, что англійскій парламентъ постоянно былъ занятъ вопросомъ объ ея облегченіи и отмѣнѣ; въ началѣ XIX столѣтія она простиралась на сумму 2.471,317 фун стерл., въ 1850 году на 1.708,025 фун. стерл.

Неизбѣжное послѣдствіе всякаго налога съ жилыхъ строеній есть стѣсненіе помѣщеній, уменьшеніе числа оконъ и дверей, отъ коихъ зависитъ свѣтъ и вентиляція, однимъ словомъ постоянное и неминуемое поврежденіе народнаго здравія; въ вольной странѣ,

какова Англія, такой ложный и стѣснительный принципъ не могъ долго удержаться и поэтому мы видимъ, что въ то же самое время какъ Франція возвышала свой налогъ des portes et fenêtres вдвое (съ 14 мил. фр. въ 1830 году на 33 мил. въ 1862 году), Англія сбавила его, какъ мы выше сказали, на 763,292 фун. стерл. или около 19 мил. франковъ.

Въ 1851 году послѣдовала радикальная реформа этого налога, которая превратила его собственно въ одинъ изъ видовъ общаго подоходнаго обложенія: всѣ строенія съ доходомъ менѣе 20 фун. стерл. (140 р.) изъяты изъ оклада; съ прочихъ жилыхъ строеній взимается 9 пенсовъ съ 1 фун. ст доходности ($3\frac{3}{4}\%$); съ домовъ арендаторовъ, также съ мелочныхъ лавокъ и постоялыхъ дворовъ 6 пенсовъ съ 1 фун. ст. ($2\frac{1}{2}\%$).

По свѣдѣніямъ за 1862 годъ изъ всего числа жилыхъ строеній Великобританіи 3.745,463 обложены только 519,991, изъ коихъ выплачивается около 900,000 фун. стерл. налога, въ средней сложности около 12 р. съ одного дома.

Оцѣнка домовъ и доходности производится такимъ же порядкомъ какъ и по поземельной подати.

Кромѣ этой главной подати съ домовъ, подъ именемъ assesed-taxes разумѣются еще разные сборы съ предметовъ потребленія высшихъ классовъ: общій ихъ характеръ есть тотъ, что окладу подлежатъ только такія статьи, которыя составляютъ прихоть, излишекъ, что всѣ тѣ же самые предметы изъемлются изъ оклада, какъ скоро они обращаются на производительное и полезное употребленіе.

Такъ напримѣръ за четырехколесный экипажъ шириною въ 30 дюймовъ и болѣе взимается 3 фун. стерл. 10 шил. (24 р.); если же на немъ нарисованъ гербъ (armorial bearings), то прибавляется еще 2 ф. с. 12 шил. (17 р. 60 к.): за простую двухколесную повозку безъ герба уплачивается только 10 шил. (3 р.). Вовсе уволены отъ налога извощичьи экипажи и возы, служащіе для хозяйства и фабрикъ.

Не смотря на всенародную страсть англичанъ къ конному и охотничьему спорту, они обложили очень высокою платою эти аристократическія забавы: за скаковую лошадь 3 фун. стерл. 17 шил. (26 р. 10 к.), за всякую собаку гончую или лягавую 12 шил. (3 р. 60 к.); за стаю гончихъ, если владѣлецъ желаетъ держать ее въ произвольномъ числѣ собакъ 39 фун. стерл. 12 шиллинговъ (280 рублей).

Конные барышники платятъ особую пошлину за право торговли 175 руб. въ Лондонѣ и половину въ другихъ мѣстахъ.

За прислугу домашнюю хозяинъ платитъ за каждаго служителя, если онъ старше 18 лѣтъ — 7 р. 30 к.; если моложе — 3 р. 15 коп.

Замѣчательно, что не смотря на непомѣрное возвышеніе народнаго богатства, эта система обложенія свѣтскаго тщеславія и житейскихъ прихотей имѣла послѣдствіемъ значительное пониженіе этихъ пошлинъ и уменьшеніе непроизводительныхъ расходовъ.

Налогъ съ экипажей давалъ въ 1823 г. 529,000 фун. стерл., а въ 1866 г. только 370,000 фун. стерл.

Налогъ съ лошадей	въ 1820	году	1.216,770	фун. стерл.
» » »	» 1866	»	401,270	» »
» » прислуги	» 1820	»	566,504	» »
» » »	» 1866	»	216,769	» »

Смѣшную статью составляетъ пошлина съ пудры, употребляемой для прически; она установлена въ 1795 г. въ размѣрѣ 1 фн. стерл. 3 шил. (8 р.) съ человѣка и простиралась въ 1796 г. на сумму 210,136 фун стерл. (1.470,000 руб.); въ 1866 году эта статья давала еще 1030 фун. стерл. Такимъ образомъ эта своенравная англійская аристократія, дозволяя себѣ всевозможныя причуды, имѣла однако справедливость выкупать свои слабости обложеніемъ каждой изъ нихъ соразмѣрной платой въ пользу государственной казны. Всѣ эти статьи вмѣстѣ взятыя (assesed-taxes), падающія исключительно на богатый классъ, составляли въ 1864 г. 2.125,047 фун. стерл. (14.875,329 руб.). [10])

Имущественный и подоходный налогъ, property and income-tax.

Этотъ налогъ, простирающійся нынѣ на 60—70 мил. рублей, но доходившій въ 1815 г. до 108 мил., а въ 1857 году послѣ крымской войны до 119 мил., составляетъ главную статью прямыхъ податей и по тѣсной своей связи съ мѣстными земскими повинностями, заслуживаетъ съ нашей стороны особаго вниманія. Связь эта, какъ мы уже объяснили, состоитъ въ томъ: a) что налогъ этотъ точно такъ какъ и всѣ мѣстные сборы (local-taxes) падаетъ на имущества и расчитывается по ихъ доходности, b) что **разцѣнка и раскладка производится земскими сословіями и выборными людьми.**

Различіе же между ними заключается въ томъ: a) что государственный налогъ падаетъ только на доходы высшаго разряда и b) что кромѣ недвижимыхъ имуществъ ему подлежатъ и нѣкоторые личные доходы, промыслы и ремесла.

Исторія этого налога извѣстна: первоначальное ихъ введеніе относится къ 1797 г. По заключеніи мира онъ былъ отмѣненъ въ 1816 г. и возстановленъ вновь въ 1842 г. по предложенію Р. Пиля. По акту

1842 г. income-taxes взимался со всѣхъ доходовъ выше 150 фн. стерл. (1050 р.), но въ 1853 г. норма была понижена до 100 фун. стерл. (700 р.) и обложенные доходы раздѣлены на двѣ категоріи: низшая отъ 100—150 фун. стерл. платитъ 6 пенсовъ съ 1 фун. дохода (2½%) высшая отъ 150 фун. стерл. по 9 пенсовъ (3¾%).

Впрочемъ этотъ процентъ обложенія считается только нормальнымъ при обыкновенномъ и благополучномъ положеніи дѣлъ; съ 1842 г. по настоящій онъ уже нѣсколько разъ возвышался — во время крымской войны до 16 пенсовъ, въ 1860 г. до 10.

Всѣ доходы, подлежащіе налогу, раздѣляются на 5 классовъ, означенныхъ буквами A, B, C, D, E.

Къ разряду A относятся всѣ доходы недвижимыхъ имуществъ, взимаемые самими землевладѣльцами и домовладѣльцами, оброчная и наемная плата за земли и строенія, десятинные сборы, получаемые церковнослужителями, и вообще всякій доходъ, составляющій чистую ренту собственника; они оцѣниваются по средней сложности нѣсколькихъ годовъ и большею частію по арендной и оброчной платѣ.

Въ разрядѣ B считаются доходы арендаторовъ; они расчитываются и облагаются особо отъ ренты владѣльца на основаніи тѣхъ же условій и контрактовъ, которые принимаются для оцѣнки доходовъ собственника по разряду A, но съ тою разницею, что этотъ послѣдній облагается 7 пенсами съ чистаго дохода, а арендаторъ съ той же суммы выплачиваетъ въ Англіи половину 3½ п., въ Шотландіи 2⅓ п. Обложеніе это основано на примѣрномъ расчетѣ, по коему предполагается, что чистый доходъ, выручаемый фермеромъ, равняется половинѣ или ⅓ суммы, имъ уплачиваемой землевладѣльцу; поэтому принимая оброчную или арендную плату за норму доходности, англійскій законъ установляетъ полную плату съ собственника и половинную или третную съ арендатора. Такъ какъ та и другая падаетъ на одно и тоже имущество, то выходитъ, что крупное землевладѣніе обложено въ полтора раза въ Англіи и въ 1⅓ раза въ Шотландіи и платитъ 4[illegible] и 4[illegible] процентовъ съ чистаго дохода.

Третій разрядъ C состоитъ изъ всѣхъ [illegible], дивидентовъ и [illegible], выплачиваемыхъ англійскимъ банкомъ, Остъ-Индской компаніей [illegible] или другими кредитными учрежденіями [illegible]; всякая денежная [illegible] или 0,83%.

Четвертый D [illegible] отъ промысловъ и торговли [illegible] и вообще всѣ

атьи, не подходящія подъ другіе разряды и не поименованныя, подъ итерами А, В, С; они облагаются такимъ же процентомъ какъ и недвиимыя имущества, 7 пенс. съ 1 ф. ст. или около 3%.

Наконецъ литера Е означаетъ всѣ доходы отъ жалованій, пансіовъ, штатныхъ окладовъ, выплачиваемыхъ казной; процентъ обложенія отъ же 3%.

Таковы главныя основы, положенныя актомъ 1842 г.; съ тѣхъ оръ онѣ подвергались нѣкоторымъ измѣненіямъ, и процентъ обложенія ѣсколько разъ измѣнялся; въ 1853 г., какъ мы выше сказали, введенъ ылъ новый принципъ раздѣленія доходовъ на двѣ категоріи и сообразно тому измѣнился и процентъ взиманія.

Не входя въ дальнѣйшее изложеніе самой системы подоходной подати, оторая относится къ финансовому, а не къ земскому управленію, мы пейдемъ къ той части, которая непосредственно относится къ нашему редмету, а именно къ производству оцѣнокъ и участію въ нихъ мѣстныхъ учрежденій.

Все это вѣдомство подоходнаго налога раздѣляется на двѣ вѣтви: дна — земская, состоящая изъ мѣстныхъ жителей и выборныхъ цѣнщиковъ, другая — коронная, завѣдуемая агентами правительства.

Производство оцѣнокъ и раскладокъ поручено непосредственно первымъ; общій надзоръ и контроль—вторымъ.

Къ земскимъ учрежденіямъ принадлежатъ слѣдующія инстанціи:

1) Окружная коммиссія, general-comissioners изъ 3 и до 7 членовъ, выбираемыхъ мѣстными жителями съ ценсомъ 200 фун. стерл. 1400 р.) дохода. Округа образуются изъ нѣсколькихъ приходовъ отъ до 10.

Окружныя коммиссіи составляютъ высшую распорядительную и судебную инстанцію по всѣмъ податнымъ дѣламъ; онѣ опредѣляютъ втостепенныхъ нижепоименованныхъ должностныхъ лицъ, раскладчиковъ, цѣнщиковъ, сборщиковъ и вызываютъ къ окончательному разбирательству обѣ стороны податныхъ обывателей и служителей, производящихъ цѣнки и раскладки.

2) Оцѣнщики, additional-comissioners, назначаемые, какъ сказано, кружными коммиссіями, изъ мѣстныхъ жителей съ доходомъ не менѣе 00 фун. стерл. (700 р.).

3) Письмоводители (clerks), раскладчики (assessors) и борщики (collectors). Должности эти замѣщаются отчасти по опредѣленію окружныхъ коммиссій, отчасти по выборамъ. Приходскія собра-

нія (vestry) предлагаютъ кандидатовъ; коммиссіи ихъ утверждаютъ въ должности.

Первыя двѣ должности окружныхъ и добавочныхъ коммиссаровъ считаются почетными и безвозмездными; послѣднія (clerks, collectors, assessors) получаютъ вознагражденія по 1, 1½ и 2 пенса съ каждаго фунта взысканной подати.

Независимо отъ этого земскаго, выборнаго вѣдомства учреждено и особое казенное управленіе для огражденія фискальныхъ интересовъ.

1) Board of inland revenue, департаментъ внутреннихъ податей, изъ коего три коммиссара завѣдуютъ исключительно дѣлами подоходнаго налога подъ .именемъ Special comissioners por the purpose of the act.

2) Надзиратель (surveyor) и подъ нимъ 10 инспекторовъ (inspectors), съ обязанностію слѣдить за производствомъ оцѣнокъ и ограждать интересы казны отъ неправильныхъ дѣйствій мѣстныхъ властей.

Отношенія этихъ двухъ вѣдомствъ земскаго и казеннаго, поставленныхъ въ такое близкое соприкосновеніе по одному и тому же спеціальному предмету, заслуживаютъ особаго вниманія, какъ одна изъ самыхъ яркихъ чертъ англійскаго самоуправленія, допускающаго совмѣстное и самостоятельное дѣйствіе двухъ властей, по понятіямъ другихъ народовъ всегда противодѣйствующихъ и другъ другу враждебныхъ.

Отношенія эти, которыя мы постараемся прослѣдить въ самомъ ихъ корнѣ, укажутъ намъ съ большею ясностію, чѣмъ всякія разсужденія, практическую пользу, дѣйствительныя выгоды земскаго управленія въ сравненіи съ казеннымъ, или лучше сказать, обоюдную для казны и для народа пользу извлекать свои доходы изъ тѣхъ источниковъ, которые указываютъ мѣстные жители, а не изъ тѣхъ, которые открываютъ или выдумываютъ административныя власти.

Система подоходнаго налога, обновленная въ 1842 г. великимъ Робертомъ Пилемъ, получила, можно сказать, свое послѣднее освященіе въ знаменитомъ проэктѣ Гладстона, изложенномъ въ его рѣчи 18 апрѣля 1853 г (financial statement). Проэкту Гладстона предшествовалъ докладъ слѣдственной коммиссіи (report from the select comittee of the income tax 1852), въ коемъ разобраны были съ замѣчательною добросовѣстностію одинъ за другимъ всѣ доводы pro и contra системы земскихъ оцѣнокъ и раскладокъ.

Мнѣніе министерства сошлось съ заключеніями коммиссіи; большинство парламента ихъ утвердило и потому можно принять, что этотъ порядокъ установился въ правилахъ важныхъ налоговъ посред—

ствомъ земскихъ учрежденій окончательно усвоился въ податной системѣ Англіи.

Главныя правила для производства оцѣнокъ и раскладокъ слѣдующія:

Основаніемъ ихъ служатъ показанія самихъ владѣльцевъ; они отбираются или присяжными оцѣнщиками (surveyors) или коммиссарами (additional-comissars), назначаемыми изъ мѣстныхъ жителей; если они не встрѣчаютъ сомнѣнія въ показаніяхъ владѣльца, то вносятъ указываемую имъ сумму въ окладные листы; если же возникаютъ сомнѣнія и недоразумѣнія, то оцѣнка пересматривается и устанавляется ими.

Общимъ правиломъ для оцѣнщиковъ полагается то, что они расчитываютъ доходъ по валовой его суммѣ, а не по чистому доходу: изъ дохода не вычитаются ни издержки содержанія и ремонта, ни сумма застрахованія, ни случайныя потери и убытки отъ пожаровъ, неурожая; также не принимаются въ расчетъ долги или запрещенія, на имѣніи лежащіе; позаимствованные капиталы зачитываются въ доходъ заимодавцу и не вычитаются отъ должника; купецъ, промышленникъ, фермеръ, занявшіе денежныя суммы для своихъ оборотовъ, не имѣютъ права скидывать съ своего дохода платимые ими проценты, но на оборотъ, капиталистъ, получающій эти проценты, долженъ показать ихъ въ общей суммѣ своихъ доходовъ и платить налогъ съ ренты своего капитала. Правило это особенно стѣснительно для домовладѣльцевъ, и они по всей справедливости объясняютъ, что вычетъ извѣстнаго процента на ремонтъ строеній уже потому необходимъ, что всякое зданіе теряетъ отъ ветхости свою цѣну. Поэтому на практикѣ это правило отмѣнено обычаемъ считать доходъ нѣсколько ниже валоваго и скидывать на ремонтъ и содержаніе процентъ, опредѣляемый самими оцѣночными коммиссіями.

Доходность опредѣляется по нормальнымъ цѣнамъ, а не по точному изысканію дѣйствительной суммы доходовъ. Если показанія самого владѣльца признаются неудовлетворительными, то оцѣнщики, приступая къ повѣркѣ этихъ показаній, не имѣютъ обязанности входить въ разсмотрѣніе домашнихъ счетовъ: хозяйственныхъ приходовъ и расходовъ; они не имѣютъ и права разглашать своихъ дѣйствій, и все производство оцѣнокъ должно быть тайное. Поэтому руководствуясь свѣдѣніями и показаніями владѣльца, придерживаясь нормальнымъ цѣнамъ доходности окольныхъ земель, имуществъ, промысловъ и торговли и примѣняя эти справочныя цѣны къ отдѣльнымъ лицамъ и имѣніямъ, они исправляютъ оцѣнку и возвышаютъ ее

по своему усмотрѣнію и по внутреннему убѣжденію, дѣйствуя въ качествѣ суда присяжныхъ, суда по совѣсти.

Оцѣночныя коммиссіи пользуются этимъ правомъ очень широко: въ докладѣ слѣдственной коммиссіи упомянуты нѣсколько случаевъ, въ коихъ доходы были возвышены ими противъ первоначальныхъ показаній владѣльцевъ:

съ	7,475	фун.	стерл.	на 10,000	фун.	стерл.
»	34,949	»	»	» 43,130	»	»
»	5,500	»	»	» 11,000	»	»

и такъ какъ аппеляціи не послѣдовало, то надо предположить, что возвышеніе это было справедливо.

Для оцѣнки земель и прочихъ недвижимостей главнымъ основаніемъ принимается арендная плата въ полной ея суммѣ (rack rent), съ коей собственникъ, какъ выше сказано, платитъ извѣстный процентъ и арендаторъ другой. Предъявленіе ареднаго условія обязательно для обѣихъ сторонъ подъ страхомъ штрафа 20 фун. стерл. (140 р.) и тройнаго взысканія налога. Если имущество не сдано въ чужое пользованіе и эксплуатируется самимъ владѣльцемъ, то податной окладъ расчитывается по средней доходности послѣднихъ годовъ, причемъ:

Главнымъ руководствомъ должна служить раскладка земскихъ повинностей, установленная для налога въ пользу бѣдныхъ.

Эти два руководства, повсемѣстный обычай сдавать земли въ арендное содержаніе и установившаяся съ древнѣйшихъ временъ оцѣнка имуществъ для земскихъ раскладокъ признаются въ Англіи существенными облегченіями для подоходнаго налога, и государственная казна такимъ образомъ основывается для взиманія казенной подати на разцѣнкѣ, произведенной мѣстными учрежденіями для своихъ земскихъ и общественныхъ сборовъ. Но основаніе это не принимается безусловно; оцѣночныя коммиссіи имѣютъ право повѣрять и арендные контракты и земскую раскладку; на практикѣ однако они рѣдко прибѣгаютъ къ этимъ изслѣдованіямъ и по отзыву какъ коронныхъ такъ и земскихъ оцѣнщиковъ производство оцѣнокъ по этимъ статьямъ (cedula A. B.) т. е. недвижимымъ имуществамъ не представляетъ особенной трудности, потому, что земскія оцѣнки для мѣстныхъ повинностей служатъ руководствомъ и для государственнаго налога.

Здѣсь слѣдуетъ еще замѣтить, что жилыя строенія, не занятыя владѣльцами и не сданныя въ наемъ, изъемлются изъ оклада и что

собственникъ имѣетъ право требовать обратно возврата уплаченной подати за все время, пока домъ стоялъ безъ жильцовъ.

Денежныя ренты, дивиденты и проценты облагаются непосредственно при самой ихъ уплатѣ изъ государственныхъ и частныхъ учрежденій, банковъ и обществъ, при чемъ полагается, что компаніи желѣзныхъ дорогъ, каналовъ и другихъ промышленныхъ предпріятій приписываются къ тому погосту, гдѣ они имѣютъ главноуправленіе и центральную контору и что вычетъ податнаго оклада изъ дивидента производится сполна въ томъ мѣстѣ, гдѣ имѣетъ пребываніе главная дирекція.

Оцѣнка торговыхъ и промышленныхъ доходовъ (cedula D) представляетъ наиболѣе трудностей, и по этому предмету всѣ усилія англійскихъ правителей приводятъ, кажется, къ заключенію, что настоящая форма обложенія этихъ доходовъ еще не пріискана. Прежде всего надо замѣтить, что по этой статьѣ государственная казна не имѣетъ того основанія и руководства, коимъ она пользуется при обложеніи недвижимыхъ имуществъ, то есть земскихъ раскладокъ; эти послѣднія вовсе не касаются торговыхъ и промышленныхъ доходовъ и, какъ выше объяснено, судебная практика окончательно исключила изъ вѣдомства земскихъ учрежденій обложеніе этого разряда имуществъ, признавая ихъ не мѣстными (no situated in the parish). Поэтому, а равно и по самому свойству этого предмета обложенія, оцѣнка торговыхъ и промышленныхъ доходовъ встрѣтила такія препятствія, какихъ по другимъ статьямъ вовсе не представлялось.

Самое производство оцѣнокъ по этой статьѣ слѣдуетъ особому, совершенно исключительному порядку; оно поручается какъ будто для большей вѣрности не второстепеннымъ чиновникамъ (surveyors), состоящимъ на жалованьи, а самимъ коммиссарамъ, почетнымъ служителямъ (additionel-comissars). Они отбираютъ показанія податныхъ лицъ, отмѣчаютъ противъ нихъ свои мнѣнія и затѣмъ въ общемъ засѣданіи устанавляютъ окладъ по своимъ соображеніямъ, причемъ по закону могутъ возвысить или понизить сумму доходности, показанную владѣльцемъ или даже оцѣнщикомъ по своему усмотрѣнію.

Но въ дѣйствительности оказывается, что показанія владѣльцевъ — единственныя основанія для примѣрнаго опредѣленія этихъ неуловимыхъ доходовъ, и что за недостаткомъ таковыхъ, коммиссіи и коммиссары приходятъ въ крайнее смущеніе; они, въ такомъ случаѣ не довольствуясь угрозой закона (тройнымъ взысканіемъ), прибѣгаютъ обыкновенно къ такой уловкѣ, что расчитываютъ доходъ вдвое или втрое выше противъ

оцѣнки прежнихъ лѣтъ, чтобы заставить хозяина подать требуемое по закону объявленіе (declaration).

Дальнѣйшая процедура тоже особенная: податному лицу предоставляется двоякое право апеляціи противъ оцѣнки коммиссаровъ, вопервыхъ, общее, установленное для всѣхъ прочихъ разрядовъ обжалованіе окружной коммиссіи (general-comissioners) и вовторыхъ, исключительная для торговыхъ и промышленныхъ оцѣнокъ апеляція въ специальную коммиссію (special-comissioners), засѣдающую въ Лондонѣ и составленную изъ правительственныхъ чиновниковъ. Это нововведеніе, послѣдовавшее въ 1853 г., составляетъ одно изъ первыхъ и главныхъ отступленій отъ общаго правила земскаго обложенія; оно принято было по настоянію многихъ промышленниковъ, объяснившихъ, что для нихъ очень стѣснительно объявлять дѣйствительную сумму своихъ оборотовъ и доходовъ мѣстнымъ оцѣнщикамъ и коммиссіямъ, состоящимъ большею частію изъ сосѣдей или такихъ же торговцевъ, то есть конкурентовъ и соперниковъ, и что показанія передъ центральной коммиссіей, отдаленной отъ ихъ мѣста жительства, представляютъ для нихъ болѣе удобства или по крайней мѣрѣ менѣе опасенія; предложеніе это было принято, не смотря на очевидную несообразность опредѣлять доходъ изъ столицы по всему государству, и парламентъ имѣлъ при этомъ въ виду оградить чувствительные торговые обороты отъ провинціальныхъ интригъ и личныхъ столкновеній; но мѣра эта на практикѣ оказалась мало дѣйствительною. Въ средней сложности 4 годовъ 1846—1850 г. къ этому способу оцѣнки посредствомъ правительственной коммиссіи прибѣгали ежегодно только 3935 лицъ, между тѣмъ какъ число лицъ, оцѣненныхъ земскими окружными учрежденіями, простиралось до 341,337; значитъ правомъ апеляціи въ центральное учрежденіе воспользовалось только 1% обывателей.

И такъ можно сказать, что подоходный налогъ, дѣйствующій вполнѣ удовлетворительно по всѣмъ другимъ предметамъ обложенія, встрѣчаетъ неодолимыя препятствія по окладу торговыхъ и промышленныхъ доходовъ и по отзывамъ самихъ коммиссаровъ, отобраннымъ слѣдственной коммиссіей 1853 г., налогъ по этой статьѣ можетъ быть признанъ вполнѣ добровольной складчиной, то есть исключительно зависящимъ отъ добросовѣстности показаній самихъ владѣльцевъ. Впрочемъ случаи повышенія податнаго оклада противъ этихъ объявленій представляются не рѣдко и приведенные нами выше примѣры всѣ относятся къ этому разряду; былъ даже случай, что доходность одного Лондонскаго магазина повышена была съ 500 фун. стерл., объявленныхъ хозяиномъ, на

14,000 фунт. стерл. то есть на 28 разъ. Но не смотря на это, какъ земскіе такъ и коронные оцѣнщики жалуются постоянно на невозможность производить подобныя оцѣнки при существующемъ правилѣ тайнаго дѣлопроизводства и запрещеній допрашивать свидѣтелей и повѣрять торговыя книги и балансовые счеты; они предлагаютъ или отмѣнить эти правила или же, если это признается опаснымъ для общественнаго кредита, то по крайней мѣрѣ распространить подоходное обложеніе на всѣ торговые и промышленные разряды, не ограничиваясь нормой въ 100 ф. стерлинговъ.

Таковы главныя правила этой подоходной оцѣнки, правила очень простыя и ясныя:

Окружныя коммиссіи составляютъ общій списокъ обывателей, подходящихъ, по ихъ мнѣнію, подъ норму 100 и 150 фун. стерл. дохода. Присяжные оцѣнщики отбираютъ отъ нихъ объявленія и, соглашаясь съ показаніями владѣльцевъ или отвергая ихъ, опредѣляютъ по своему усмотрѣнію, руководствуясь, но не стѣсняясь оцѣночными правилами, дѣйствительную сумму дохода, подлежащаго податному окладу.

Противъ этой оцѣнки открыта двоякая аппеляція: одна—общая въ окружныя коммиссіи, земскія учрежденія—другая специальная для торговаго и промышленнаго разряда въ центральную коммиссію, правительственную инстанцію.

Но самая эта простота или вѣрнѣе сказать популярная форма этого налога возбудила сильныя возраженія со стороны европейскихъ и преимущественно нѣмецкихъ финансистовъ, отыскивающихъ, согласно общему настроенію германскихъ мыслителей, абстрактную, идеальную, математически и научно вѣрную систему уравненія податей.

Возраженія эти отчасти, и даже большею частію, справедливыя, заслуживаютъ вниманія и должны быть приняты въ соображеніе для усовершенствованія подоходныхъ налоговъ, хотя они вовсе не могутъ поколебать вѣры въ раціональность этой системы и преимущество ея предъ всѣми прочими видами прямыхъ податей.

Главныя возраженія — слѣдующія: Первое и едва ли не самое важное относится къ нормѣ, принятой въ Англіи облагать доходы свыше извѣстной опредѣлительной суммы 100 или 150 фун. стерл. и вовсе увольнять отъ налога доходы ниже этой нормы.

Кромѣ нравственной несправедливости такого безусловнаго различія представляются и очень важныя практическія неудобства: а) чтобы вывести окончательный списокъ лицъ, подлежащихъ окладу, оцѣночныя

коммиссіи должны предварительно собирать свѣдѣнія и составлять предварительный списокъ о всѣхъ жителяхъ, доходъ коихъ приближается къ этой нормѣ и затѣмъ по мѣрѣ разъясненія и повѣрки дѣйствительнаго дохода, увольнять огромное число владѣльцевъ, не подходящихъ подъ законную норму. Этотъ двойной или даже тройной трудъ особенно поразителенъ по разряду торговыхъ и промышленныхъ доходовъ; въ докладѣ парламентской коммиссіи 1852 года объяснено, что по этому разряду D запрошены были свѣдѣнія отъ 420,000 лицъ (въ 1843 г.) и отъ 350,000 (въ 1850 году), а дѣйствительно привлечено къ налогу только—150,000.

Такимъ образомъ около $\frac{2}{3}$ труда и издержекъ оцѣнокъ пропадаютъ совершенно безслѣдно, въ запросахъ и изслѣдованіяхъ, которые оканчиваются тѣмъ, что за недостаткомъ положительныхъ данныхъ почти одинъ изъ трехъ запрошенныхъ владѣльцевъ отдѣлывается отъ обложенія посредствомъ разныхъ уловокъ; b) уловки эти состоятъ преимущественно въ томъ, что многіе обыватели, доходъ коихъ нѣсколько выше 100 фун. стерл., понижаютъ его разными, болѣе или менѣе добросовѣстными, но однако безспорно законными способами: напримѣръ землевладѣлецъ, получающій 110 фун. стерл. дохода отъ имѣнія, имъ самимъ управляемаго, сдаетъ его въ аренду своему сыну за 90 фун. стерл., или арендаторъ, платящій арендной суммы 190 фун. стерл., упрашиваетъ владѣльца раздѣлить ее на два контракта на собственное его имя и на сына, на каждаго по 95 фун. стерл.; во всѣхъ такихъ случаяхъ законъ явно обходится, но въ странѣ, гдѣ свобода частныхъ сдѣлокъ ограждается такъ буквально-строго какъ въ Англіи, не можетъ быть и рѣчи о преслѣдованіи таковыхъ недобросовѣстныхъ, но вполнѣ законныхъ дѣйствій. c) Другое возраженіе, тоже очень справедливое, состоитъ въ томъ, что всякій налогъ на доходъ предполагаетъ докучное и даже отчасти очень стѣснительное вмѣшательство земскихъ или правительственныхъ агентовъ въ домашній и хозяйственный бытъ мѣстныхъ жителей. Это обвиненіе было особенно чувствительно въ Англіи, гдѣ святость семейнаго очага соблюдается какъ догматъ политической вѣры и потому всѣ усилія правительства и законодательной власти были направлены къ тому, чтобы оградить личность податныхъ обывателей отъ фискальной инквизиціи; для этого запрещено допрашивать свидѣтелей о долговыхъ обязательствахъ, не дозволено требовать отъ торговцевъ предъявленія ихъ книгъ и счетовъ и вообще вмѣнено въ обязанность оцѣночнымъ коммиссіямъ вести все дѣлопроизводство тайно, безъ огласки.

Оцѣнщикъ и владѣлецъ ставятся, можно сказать, лицемъ къ лицу; дѣйствія и показанія обѣихъ сторонъ принимаются на вѣру, въ случаѣ разногласія имъ дается очная ставка въ окружныхъ коммиссіяхъ и только. Хотя по закону владѣльцу и можетъ быть дана присяга въ случаѣ сомнѣнія въ справедливости его показаній, но правомъ этимъ оцѣночныя коммиссіи очень рѣдко пользуются. Все это придаетъ англійской income-tax характеръ почти добровольнаго сбора и всѣ коммиссары и прочіе свѣдущіе люди, допрошенные слѣдственной коммиссіей, отзывались единогласно, что соблюденіе тайны при изслѣдованіи доходовъ отымаетъ у нихъ всякую свободу дѣйствій.

Эти возраженія — главныя, и они привели слѣдственную коммиссію къ слѣдующимъ заключеніямъ:

Вопервыхъ, налогъ на доходъ съ недвижимыхъ имуществъ и денежныхъ капиталовъ долженъ быть распространенъ на всѣ таковые доходы, не останавливаясь на нормѣ 100 фун. стерл., но уменьшая прогрессивно процентъ взиманія по мѣрѣ уменьшенія суммы доходности.

Вовторыхъ, для торговыхъ, промышленныхъ и вообще личныхъ доходовъ надо принять какой либо низшій размѣръ, но не столь высокій, какъ нынѣ существующій, и по предложенію коммиссіи слѣдовало бы привлечь къ окладу всѣ доходы, начиная съ 50 фун. стерл. (350 руб.).

Вътретьихъ, тайное производство должно быть отмѣнено и допросъ свидѣтелей подъ присягой допущенъ.

Всѣ эти замѣчанія были взвѣшены и обсужены въ парламентѣ съ тою практическою основательностію, которая отличаетъ пренія англійскихъ палатъ отъ велерѣчія другихъ представительныхъ собраній, и послѣ долгихъ колебаній общій балансъ подоходнаго налога былъ сведенъ въ знаменитомъ проэктѣ, представленномъ министромъ Гладстономъ 18 апрѣля 1853 года.

Проэктъ этотъ и рѣчь, произнесенная Гладстономъ въ эту памятную ночь съ 18 на 19 апрѣля 1853 года, можно признать полнѣйшимъ сводомъ всѣхъ аргументовъ pro и contra подоходнаго обложенія.

Министръ началъ свое изложеніе съ денежныхъ расчетовъ. Онъ объяснилъ, что въ періодъ 1806 — 1815 г. при населеніи 12½ милліоновъ жителей (въ Англіи и Валлисѣ) income-tax принесла государственной казнѣ 94 милліона рублей въ годъ, не истощивъ производительныхъ

силъ страны и народа и выбирая эту громадную сумму изъ излишковъ народнаго богатства.

Далѣе, когда этотъ налогъ былъ вновь введенъ въ 1842 г. и процентъ взиманія значительно пониженъ (съ 6 и 10% на 3%), то сумма, вырученная превзошла всѣ смѣтныя исчисленія и вмѣсто предположенныхъ по росписи, составленной Робертомъ Пилемъ, 3.770,000 ф. стер., дала въ средней сложности 10-ти годовъ (1842 — 1851) — 5.697,000, то есть около двухъ милліоновъ фунтовъ, четырнадцать милліоновъ рублей непредвидѣннаго прихода.

Затѣмъ Гладстонъ разобралъ одно за другимъ возраженія, обыкновенно представляемыя противъ налога на доходъ. Онъ сознавалъ, что въ томъ видѣ, какъ онъ нынѣ существуетъ, налогъ этотъ неуравнителенъ, — что недвижимыя имущества, земли и дома несутъ больше тягости, чѣмъ движимости, потому что не имѣютъ такихъ средствъ, какъ послѣднія, уклоняться отъ раскладки и скрывать свою доходность, — что слѣдовало бы по всей справедливости взимать высшій процентъ съ денежныхъ капиталовъ, чѣмъ съ прочихъ разрядовъ, потому что доходы эти представляютъ наиболѣе вѣрности и обезпеченія въ особенности по фондамъ, гарантированнымъ правительствомъ, — что всего болѣе заслуживаютъ снисхожденія при подоходномъ обложеніи личные доходы отъ вольныхъ промысловъ (of professional men, докторовъ, адвокатовъ, художниковъ и т. п.), такъ какъ они подвержены большимъ колебаніямъ и случайностямъ, — наконецъ, что всѣ жалобы и обвиненія о недобросовѣстности нѣкоторыхъ показаній, о злонамѣренномъ утаеніи многихъ доходныхъ статей онъ признаетъ вполнѣ справедливыми, но что потери эти ему кажутся совершенно ничтожными въ сравненіи съ общими результатами и огромными выгодами, выручаемыми государствомъ отъ этого налога даже въ той несовершенной формѣ, въ коей онъ нынѣ дѣйствуетъ.

Заключеніе Гладстона, которое можетъ быть признано послѣднимъ словомъ о подоходномъ налогѣ, было слѣдующее: Самый принципъ налога, пропорціональнаго доходности долженъ быть признанъ несомнѣнно справедливымъ и уравнительнымъ.

Лучшей формы для прямыхъ податей ни въ наукѣ, ни на практикѣ еще не открыто.

Примѣненіе его требуетъ долголѣтнихъ и непрерывныхъ опытовъ и изысканій, но чтобы производить ихъ, чтобы постепенно улучшать и усовершенствовать эту податную систему, надо придерживаться

основаній, однажды положенныхъ, и не колебать ихъ съ каждымъ днемъ.

Пока эти опыты и улучшенія производятся, не слѣдуетъ злоупотреблять этимъ могущественнымъ финансовымъ орудіемъ, не слѣдуетъ возвышать процента взиманія до размѣра обременительнаго для обывателей, но надо имъ пользоваться съ умѣренностію и осторожностію для постепеннаго преобразованія прочихъ податей.

Налогъ на доходъ представляетъ ту огромную выгоду, что возвышается самъ собой безъ возвышенія податныхъ окладовъ, нечувствительно для податныхъ сословій, незамѣтно для народнаго хозяйства по непреложному возвышенію доходности вообще, не заставляя правительство прибѣгать къ внезапнымъ, крутымъ финансовымъ мѣрамъ, возбуждающимъ ропотъ и неудовольствіе.

Общая сумма доходовъ, оцѣненныхъ по income-tax составляла:

въ 1843	году	251.013,003	фун.	стерл.
» 1854	»	308.317,656	»	»
» 1865	»	370.580,729	»	»

Значитъ цѣнность предмета обложенія то есть народнаго богатства увеличилась въ 22 года въ полтора раза и при томъ же процентѣ обложенія могла бы дать въ 1865 году въ полтора раза болѣе чѣмъ въ 1843 году.

Это то свойство безпредѣльной упругости налога на доходы, дозволяющей въ минуту опасности развить финансовыя средства страны до громадныхъ размѣровъ и въ мирныя времена представляющее постоянное, непрерывное приращеніе, это свойство, по мнѣнію Гладстона и составляютъ высшее его преимущество.

Мы не споримъ, говорилъ Гладстонъ въ блистательномъ заключеніи своей рѣчи, продолжавшейся съ заката до восхода солнца, мы не споримъ, что для многихъ отдѣльныхъ личностей, даже для цѣлыхъ классовъ великобританскихъ подданныхъ налогъ на доходъ есть тяжкое бремя, но чтобы облегчить $\frac{1}{22}$ часть народонаселенія, мы не признаемъ справедливымъ обременять всѣ прочія сословія и прибѣгать къ возвышенію другихъ податей еще болѣе неравномѣрныхъ и притѣснительныхъ, мы не отважимся предложить англійскимъ палатамъ усиленія поземельныхъ или подворныхъ податей или косвенныхъ налоговъ, потому только что находимъ нѣкоторыя затрудненія и неудобства въ налогѣ на доходъ: мы не сдѣлаемъ этого, потому что во всѣхъ прочихъ доселѣ извѣстныхъ формахъ и видахъ податной системы усматриваемъ еще несравненно болѣе

неуравнительности, непосредственно падающей на производительныя, рабочія силы страны. Систему косвенныхъ налоговъ мы признаемъ положительно вредною для народнаго хозяйства, и чтобы постепенно отмѣнять и замѣнять ихъ другими источниками дохода, мы хотимъ воспользоваться, хотя и временно, но на неопредѣленное время, налогомъ на доходъ какъ самымъ безвреднымъ и наименѣе чувствительнымъ для народа способомъ усиленія государственной казны. Нарушать же въ пользу отдѣльныхъ категорій податныхъ обывателей общій принципъ обложенія, дѣлать частныя уступки и льготы тому и другому по мѣрѣ обнаруженія случайныхъ неправильностей, однимъ словомъ, дѣлать опыты надъ податной системой и колебать самыя ея основанія въ виду гадательныхъ и частныхъ улучшеній — это я считаю, такъ выразился Гладстонъ, въ дѣлѣ финансоваго управленія преступленіемъ, равносильнымъ государственной измѣнѣ.

Этимъ строгимъ приговоромъ англійскаго министра заключаемъ мы обзоръ отдѣльныхъ податей и сборовъ въ Англіи. Намъ остается свести ихъ въ общій очеркъ и выяснить самую систему, выступающую изъ этихъ разнороднѣйшихъ общественныхъ, земскихъ, церковныхъ и казенныхъ налоговъ.

Исторія финансоваго управленія Англіи излагалась весьма часто односторонне потому собственно, что вовсе упускались изъ виду мѣстные сборы (local-taxes) и церковная десятина (tithes), между тѣмъ какъ эти двѣ статьи покрывали значительную часть расходовъ на внутреннее управленіе.

Пропорція между разными податями была въ 1861 г. слѣдующая:

1) Косвенные налоги:

Таможенныя пошлины	23.674,000	фун. стерл.
Акцизные сборы	19.259,650	» »
Гербовыя пошлины	8.840,387	» »
Почтовый сборъ	3.510,000	» »
Разные доходы	2.042,534	» »
Итого . . .	57.326,521	фун. стерл.

2) Казенные прямые налоги:

Поземельный сборъ, land-tax	1.139,132	фун. стерл.
Разныя прямыя подати подъ общимъ названіемъ assesed-taxes	2.000,049	» »
Подоходный налогъ, income-tax . . .	10.688,001	» »
Итого . . .	13.827,182	фун. стерл.

3) Мѣстные сборы:

Налогъ для бѣдныхъ и сборъ по графствамъ, poor-rate et county-rate (1860 года).	7.715,948	фун.	стерл.
Окружной сборъ по народному здравію и общественному благоустройству, district-rate (1862 г.)	1.949,300	»	»
Дорожный сборъ, highway-rate (1859 года)	2.024,797	»	»
Церковный сборъ, church-rate (1859 года)	311,953	»	»
Городскіе сборы, borough-rate (1854 года)	233,560	»	»
Портовыя пошлины	1.213,398	»	»
Шоссейные сборы	1.029,849	»	»
Разные	288,323	»	»
Десятинный сборъ (tithes) около . . .	4.500,000	»	»
Необязательный сборъ въ пользу народныхъ школъ (subscriptions) составлялъ по примѣрному расчету около	5.000,000	»	»
Итого всѣхъ мѣстныхъ сборовъ . .	24.355,122	фун.	стерл.

Изъ этого оказывается, что мѣстные сборы относятся къ общей суммѣ всѣхъ податей Великобританскаго королевства какъ . . . 25 : 100

Прямые казенные налоги . . . . 15 : 100

Косвенные налоги . . . . 60 : 100

Оставляя въ сторонѣ косвенные налоги, которые къ нашему предмету не относятся, мы разсмотримъ въ совокупности прямыя подати и повинности мѣстныя или земскія и государственныя.

Мѣстные сборы составляютъ въ Англіи сумму гораздо болѣе значительную чѣмъ прямыя государственныя подати.

Пропорція эта еще нѣсколько уравнялась отъ введенія налога на доходъ; но такъ какъ этотъ послѣдній, извѣстный подъ именемъ income-tax, всегда считался и понынѣ считается временной экстраординарной податью, взимаемой для покрытія военныхъ издержекъ и разныхъ случайностей внѣшней политики, то можно сказать, **что почти всѣ текущіе очередные расходы внутренняго управленія, въ самомъ пространномъ смыслѣ слова, полицейскіе, судебные, административные, учебные и хозяйственные покрываются земскими повинностями и завѣдываются земскими учрежденіями.**

Податная система распредѣляется такъ, что внутреннее управленіе

содержится изъ мѣстныхъ сборовъ (около 24 м. фун. стерл. или 168 м. руб.) — государственное изъ косвенныхъ налоговъ (около 57 м. фун. стерл. или 400 м. руб.).

Къ этимъ двумъ главнымъ источникамъ общественныхъ и коронныхъ доходовъ примыкаютъ въ видѣ экстраординарнаго рессурса прямыя казенныя подати, составляющія не болѣе 15% всѣхъ податныхъ суммъ (около 14 мил. фун. стерл. 98 мил. рублей).

Вся система прямыхъ податей пріурочена въ Англіи къ земскому самоуправленію.

Финансисты этой страны тѣмъ отличаются отъ бюрократовъ и политико-экономистовъ другихъ странъ, что никогда не выдумывали податныхъ системъ и вводя новые налоги, всегда придерживались прежнихъ основаній; основаніе это, издревле освященное англійской конституціей, есть то, что всякій сборъ долженъ быть пропорціоналенъ платежнымъ средствамъ, и платежныя средства должны быть опредѣляемы мѣстными жителями, земскими учрежденіями.

Изъ этого выработалась совершенно послѣдовательная, солидарная система обложенія по всѣмъ прямымъ податямъ казеннымъ и земскимъ, не смотря на безконечное разнообразіе названій, должностей, сборовъ и частныхъ правилъ.

Исходною точкою былъ налогъ для бѣдныхъ (poor-rate).

Принципомъ этого налога была раскладка мѣстныхъ сборовъ на всѣ недвижимыя имущества по ихъ доходности.

Эти основанія были впослѣдствіи примѣнены ко всѣмъ прочимъ земскимъ повинностямъ.

Когда государство въ концѣ XVII и началѣ XVIII столѣтія стало вводить новыя прямыя подати, оно обратилось къ тѣмъ же предметамъ обложенія, которые были приняты для земскихъ сборовъ, къ землямъ (lands), къ строеніямъ (houses) и не сочиняя для своихъ налоговъ новыхъ правилъ, приняло то же самое основаніе — доходность земель и строеній и оцѣнку этихъ доходовъ поручило тѣмъ же мѣстнымъ жителямъ.

Land-tax и assesed-taxes раскладывались коммиссарами, мировыми судьями и другими должностными лицами, отчасти выборными, отчасти коронными, но принадлежащими къ мѣстнымъ обывателямъ, подлежащимъ налогу.

Тотъ же порядокъ былъ примѣненъ и къ налогу на доходъ, введенному въ исходѣ XVIII столѣтія.

Но тутъ система обложенія была расширена: основной принципъ, до-

ходность, остался неизмѣннымъ, но къ предметамъ обложенія были причислены кромѣ недвижимыхъ имуществъ торговые и промышленные доходы, личные заработки по нѣкоторымъ вольнымъ промысламъ, ренты денежныхъ капиталовъ и окладныя жалованья лицъ, состоящихъ на службѣ казенной и частной.

Податная система Англіи въ полномъ ея объемѣ мѣстныхъ и государственныхъ прямыхъ налоговъ и повинностей имѣетъ одно общее непреложное основаніе: это раскладка всякихъ сборовъ по доходности.

Но это основаніе имѣетъ два вида, одинъ по мѣстнымъ сборамъ, другой по государственнымъ:

Первые (local-taxes) раскладываются только на недвижимыя имущества, но на всѣ имущества мелкія и крупныя.

Вторыя (assesed-taxes, income-tax), на всякія доходныя статьи не только имущественныя, но и торговыя, промысловыя, личныя, но только на такія, которыя превышаютъ извѣстную норму.

Изъ этого слѣдуетъ, что все территоріальное богатство Англіи, всѣ рессурсы поземельнаго имущественнаго дохода находятся въ полномъ и нераздѣльномъ распоряженіи земства, предназначены всѣ сполна на удовлетвореніе мѣстныхъ потребностей (local-government) и только по покрытіи этихъ насущныхъ нуждъ и пользъ, государственная казна выбираетъ въ свою очередь извѣстный процентъ съ тѣхъ же предметовъ обложенія, но только съ излишка, остающаго отъ земскихъ раскладокъ и съ высшаго разряда собственниковъ.

Такимъ образомъ земскія повинности и казенныя прямыя подати сливаются въ общую систему прогрессивнаго налога на доходъ.

Эта прогрессивность выражается въ слѣдующихъ степеняхъ:

Вопервыхъ, по извѣстному закону compounding the rates, всѣ лица, занимающія мелкія земельныя участки или квартиры, оцѣненные ниже 10 фун. стерл. (70 руб.) дохода, изъемлются изъ всякихъ окладовъ земскихъ и казенныхъ; на мѣсто ихъ облагаются собственники, земле- и домовладѣльцы.

Вовторыхъ, всѣ обыватели съ доходомъ выше 10 фун. стерл. подлежатъ мѣстнымъ земскимъ церковнымъ сборамъ, но отъ казенныхъ прямыхъ налоговъ (кромѣ поземельныхъ) уволены. Окладъ этихъ сборовъ составляетъ, какъ мы выше расчитали, около 25%.

Изъ казенныхъ налоговъ только одинъ поземельный (land-tax) падаетъ на этотъ разрядъ владѣльцовъ; но эту подать нельзя включить въ податную систему Англіи, потому что она въ принципѣ отмѣнена еще въ 1798 г. и постепенно погашается, какъ мы выше объяснили, посредствомъ капитализаціи и выкупа.

Въ третьихъ, жилыя строенія, приносящія дохода болѣе 20 ф. стерл. (140 р.) обложены по assessed-taxes податнымъ процентомъ въ $2\frac{1}{2}$ и $3\frac{1}{3}\%$.

Наконецъ по income-tax недвижимыя имущества, оцѣненныя въ 100 — 150 фунт. стерл., платятъ съ дохода не менѣе 2%, а оцѣненныя выше 150 фунт. стерл. 3%. Этотъ послѣдній процентъ есть нормальный, но въ дѣйствительности и въ средней сложности онъ гораздо выше, такъ какъ въ военное время онъ повышается до 7 и 10%; поэтому можно его принять въ 5%.

Итакъ прогрессивность налоговъ можетъ быть выражена въ слѣдующихъ цифрахъ:

Мелкіе оброчники и жильцы вовсе не облагаются. . . . 0%

Средніе платятъ только земскіе сборы и церковную десятину 25%

Крупные домовладѣльцы облагаются сверхъ того по assesed-tax $3\frac{1}{3}$ и по income-tax 5%, итого $25+3\frac{1}{3}+5$ . . . . . $33\frac{1}{3}\%$

Крупные землевладѣльцы по land-tax 5 и по income-tax тоже 5%, итого 25+5+5 [11]) 35%

Доходность всѣхъ имуществъ опредѣляется оцѣночными коммиссіями и лицами, избираемыми изъ мѣстныхъ обывателей; для земскихъ сборовъ надсмотрщиками (overseers), для казенныхъ налоговъ—assessors, comissioners. Всѣ они избираются по общей подачѣ голосовъ всѣхъ податныхъ обывателей (rate payers) въ приходскихъ собраніяхъ (vestrys). Сборщики податей (collectors) тоже люди выборные; по всѣмъ повинностямъ земскимъ и государственнымъ они получаютъ въ вознагражденіе извѣстный процентъ съ собранныхъ суммъ. Для производства оцѣнки и исчисленія доходности въ Англіи не имѣется никакихъ обязательныхъ правилъ, и усмотрѣнію оцѣнщиковъ предоставлено самое просторное поле. Они обращаютъ вниманіе не только на самое имущество, но и на образъ жизни домохозяина, напримѣръ, оцѣниваютъ сравнительно дороже обширную квартиру, занимаемую однимъ жильцомъ, чѣмъ такую же, отведенную двумъ, тремъ семействамъ.

Промышленныя, торговыя, ремесленныя заведенія вовсе не входятъ въ оцѣнку по мѣстнымъ сборамъ и подвергаются обложенію только по подоходному налогу, совершенно отдѣльно отъ земель и строеній, въ коихъ помѣщаются.

Интересы податныхъ обывателей и общій принципъ равномѣрности обложенія охраняются въ Англіи двумя способами или, лучше сказать, двоякой гарантіей.

Вопервыхъ тѣмъ, что иски и жалобы на неуравнительность раскладки подаются въ разныя инстанціи по выбору истца, съ одной стороны въ мировые съѣзды, въ разныя управы (boards), составленныя изъ выборныхъ людей и съ другой въ правительственныя учрежденія, главноуправленія вѣдомства общественнаго призрѣнія, народнаго здравія и въ послѣдней инстанціи восходятъ до суда королевской скамьи.

Вовторыхъ тѣмъ, что правительство имѣетъ своихъ агентовъ, коммиссаровъ, инспекторовъ, аудиторовъ, не на самыхъ мѣстахъ, а при центральномъ управленіи и командируетъ ихъ для изслѣдованій, ревизій и собранія свѣдѣній. Дѣйствія ихъ не касаются ни оцѣнокъ, ни раскладокъ, но ограничиваются повѣркой управленія и расходовъ и донесеніемъ правительству объ открытыхъ безпорядкахъ и упущеніяхъ. Даже и по казеннымъ налогамъ, именно по income-tax, правительственный чиновникъ (surveyor) не имѣетъ отъ себя права измѣнять и исправлять раскладки, сдѣланныя выборными людьми. Но въ случаѣ замѣченныхъ неисправностей долженъ подать аппеляціонный отзывъ въ окружную коммиссію (general-comissioners), составленную изъ мѣстныхъ обывателей.

Для земскихъ раскладокъ вообще высшаго размѣра обложенія, максимума, не полагается, и по главной повинности, общественному призрѣнію, въ составъ коей входятъ, какъ выше сказано, и многіе другіе сборы, процентъ обложенія колеблется между 1 и 70%. По новѣйшимъ узаконеніямъ однако постепенно вводятся правила, ограничивающія произволъ мѣстныхъ властей при установленіи новыхъ сборовъ: по церковному сбору (church-rate) положено взимать не болѣе 1 шил. съ фун. стерл. дохода (5%) — по сбору на освѣщеніе (lighting-rate) не болѣе 6 пенсовъ съ 1 фун. стерл. (2,5%)—подорожной повинности 2½ шил. съ 1 фун. стерл. (12½%).

При этомъ по всякому отдѣльному сбору актомъ парламента предписывается, что для высшаго размѣра, въ случаѣ крайней необходимости,

требуется особое постановленіе приходской сходки (vestry) и не простое, а усиленное до $\frac{2}{3}$ и $\frac{4}{5}$ большинства голосовъ.

Въ дѣйствительности оказывается, что нормы приняты такія высокія, что общая сумма повинностей никогда не можетъ достигнуть высшаго размѣра: такъ напримѣръ церковный сборъ по пятипроцентному расчету можетъ дойти до 5 милл. фун. стерл., а въ дѣйствительности составляетъ только 311,953 фун. стерл., дорожная повинность обходится на всю Англію въ 2.024,953, а по нормѣ $12\frac{1}{2}\%$ съ дохода могла бы простираться на 12 милліоновъ.

Поэтому можно сказать, что на практикѣ право самообложенія въ Англіи неограничено въ отношеніи размѣра, то есть процентовъ, взимаемыхъ съ дохода недвижимыхъ имуществъ.

Сроковъ для оцѣнки и переоцѣнки имуществъ также не полагается, или, лучше сказать, по закону предполагается, что оцѣнки производятся постоянно, изъ года въ годъ и исправляются по мѣрѣ измѣненія цѣнъ на продукты. Неопредѣлительность этого правила, неисполнимость такого закона были причиною того, что въ нѣкоторыхъ приходахъ оцѣночная операція пришла въ совершенный застой; такъ напримѣръ по поземельному налогу въ теченіи всего XVIII столѣтія переоцѣнка не производилась ни разу, такъ что процентъ обложенія, первоначально назначенный въ 4 шил. съ 1 фун. стерл. дохода (около 20%) въ концѣ того же столѣтія составлялъ уже не болѣе 5—10% дѣйствительной доходности.

Раскладка всѣхъ земскихъ повинностей съ древнѣйшихъ временъ и до новѣйшихъ производилась по приходамъ. Но этотъ порядокъ породилъ такую несоразмѣрность обложенія между приходами, что нынѣ постепенно вводятся округа (unions, districts), образуются особые общіе фонды (district-fund-account) и вообще устраивается нѣчто въ родѣ земскаго управленія на подобіе нашихъ уѣздныхъ управъ и собраній, для уравненія смѣтъ и раскладокъ между приходами и принятія на общій счетъ земства нѣкоторыхъ статей расходовъ, наиболѣе обременительныхъ для обществъ. Косвенныхъ налоговъ и вообще обложенія предметовъ потребленія, промысловъ и торговли англичане всегда избѣгали по земскимъ повинностямъ, оставляя этотъ источникъ доходовъ исключительно для государственной казны и въ распоряженіи правительства. Поэтому мы и видимъ, что такъ называемые мытные и заставные сборы (octrois), игравшіе главную роль въ городскихъ хозяйствахъ Франціи, Голландіи, Германіи, никогда не могли усвоиться въ Англіи, не смотря

на сильное поползновеніе нѣкоторыхъ городовъ ввести эти статьи въ свои мѣстные бюджеты. Въ Лондонѣ еще по сіе время удержались пошлины на каменный уголь, фрукты и вино; въ Дуврѣ пошлины на известку и хмѣль; въ Единбургѣ городской сборъ со скота, кромѣ того въ главныхъ приморскихъ городахъ установлены портовые сборы, взимаемые для покрытія издержекъ на судоходство. За исключеніемъ этихъ частныхъ случаевъ нигдѣ въ Англіи не допускается никакихъ мѣстныхъ сборовъ ни съ какого предмета кромѣ недвижимыхъ имуществъ, и практическій смыслъ народа вполнѣ подтвердилъ экономическое соображеніе, что заботы и расходы взиманія таковыхъ мѣстныхъ и частныхъ пошлинъ далеко превышаютъ ожидаемыя отъ нихъ выгоды, увлекаютъ мѣстныя власти къ притѣснительнымъ и докучнымъ для населенія дѣйствіямъ, стѣсняютъ обороты и передвиженіе, и вообще оказываются крайне неудобными для учрежденій, дѣйствующихъ въ тѣсномъ кругу.

Наконецъ самая поразительная и странная черта англійской податной системы есть разнообразность повинностей и сборовъ, изъ коихъ каждый установленъ по особому предмету съ особымъ наименованіемъ и многіе даже съ отдѣльнымъ, специальнымъ управленіемъ poor-rate, highway-rate, borough-rate и разные частные сборы watch-rate, sewing-rate, lighting-rate, paving-rate, street-rate. Это прямо противуположно европейскимъ порядкамъ, по коимъ обыватели обыкновенно облагаются огульно, круглымъ числомъ рублей и копеекъ безъ всякаго объясненія куда, на что и за что онъ платитъ. Въ Россіи это смѣшеніе вошло такъ глубоко въ обычаи общества и администраціи, что ни то, ни другое, ни земство, ни казначейство не могутъ въ точности различить слѣдующія и поступающія къ нимъ суммы; самимъ же плательщикамъ эти соображенія вовсе недоступны, и внося деньги, очень немногіе изъ нихъ знаютъ, на какіе предметы онѣ съ него взимаются. Во избѣжаніе этого смѣшенія англичане лучше соглашаются платить разные сборы порознь, въ разные сроки и разнымъ сборщикамъ, лишь бы знать вѣрно, на какой предметъ они вносятъ деньги и въ концѣ года имѣть возможность учесть, дѣйствительно ли онѣ поступили на тотъ расходъ, на который предназначены.

Оканчивая это обозрѣніе многосложной податной системы Англіи, мы желали бы остановить вниманіе читателей на той главной чертѣ, которая, по нашему мнѣнію, характеризуетъ ее и придаетъ ей совершенно особое значеніе.

Это то, что всѣ прямые налоги, взимаемые въ Англіи какъ общественные и земскіе, такъ и государствен-

ные, основаны на подоходной оцѣнкѣ и на раскладкѣ, производимыхъ земскими учрежденіями.

Эта черта выдѣляется изъ всего сложнаго и смутнаго механизма англійскихъ податныхъ системъ, какъ высшее и своеобразное ихъ отличіе, какъ главное свойство самоуправленія, противуполагаемаго административно-фискальнымъ порядкамъ, введеннымъ въ другихъ странахъ.

Какъ бы ни казалось страннымъ по общепринятымъ понятіямъ финансовой науки оставлять въ распоряженіи самихъ плательщиковъ опредѣленіе размѣра податей и оцѣнку имуществъ, съ коихъ взимается плата, но историческій опытъ и положительныя данныя доказываютъ, что этимъ способомъ Англія расширила податныя силы страны до такихъ громадныхъ размѣровъ, какихъ не достигли понынѣ другія государства, принявшія систему казенныхъ кадастровъ, фискальныхъ оцѣнокъ, правительственныхъ раскладокъ.

Изъ этихъ фактовъ выводится прямое и несомнѣнное заключеніе, что система земскаго подоходнаго самообложенія (Steuerfestsetzung) развиваетъ податныя силы страны и народа съ такою послѣдовательностію и вмѣстѣ съ тѣмъ съ такою быстротою, какой еще не достигли никакія другія податныя системы.

Остается разсмотрѣть, въ какой степени этотъ порядокъ удовлетворяетъ самихъ податныхъ обывателей, можетъ ли онъ быть признанъ уравнительнымъ и справедливымъ и не оказывается ли отъ него излишнее обремененіе, притѣснительное для народнаго хозяйства?

На эти вопросы отвѣчаютъ сами англичане и въ особенности доклады слѣдственныхъ коммиссій, представившіе противъ настоящихъ порядковъ раскладки государственнаго налога (income-tax) всевозможныя возраженія; дѣйствительно неудобствъ и злоупотребленій представляется много: доходность имуществъ весьма часто утаивается; оцѣночнымъ коммиссіямъ приходится иногда возвышать таксацію вдвое, втрое противъ показаній владѣльцевъ; равномѣрное обложеніе по промысловымъ и торговымъ статьямъ оказывается крайне неудобнымъ.

Но всѣ эти возраженія и жалобы на неуравнительность земскихъ раскладокъ сводятся къ тому, что изъ числа 341,337 обывателей, привлеченныхъ къ налогу, въ средней сложности нѣсколькихъ лѣтъ только 3,935 обжаловали оцѣнки, произведенныя мѣстными выборными людьми, и этотъ незначительный процентъ доказываетъ, что не смотря на частныя и случайныя погрѣшности, общее дѣйствіе оцѣночныхъ коммиссій признается самими плательщиками удовлетворительнымъ.

;ромѣ того не подлежитъ и.сомнѣнію, что въ странѣ неограничен- свободы слова и печати, какова Англія, притомъ же въ странѣ, вляемой представителями имущественныхъ классовъ, налогъ на до- , еслибъ онъ оказывался стѣснительнымъ, не могъ бы устоять про- оппозиціи высшихъ и среднихъ сословій.

)бщій результатъ англійской системы самообложенія всего нагляднѣе :тавляется въ слѣдующихъ цифрахъ, выражающихъ съ одной сто- : постоянное прогрессивное возвышеніе податной суммы, и съ другой ; же нормальное пониженіе процента обложенія.

	Процентъ обложенія былъ:	Подоходнаго налога собрано:		
Въ 1815 году	10%	15.642,339	фунт.	стерл.
» 1857 »	5—$6\frac{1}{2}$%	16.915,332	»	»
» 1843 »	3%	5.608,548	»	»
» 1860 »	$2\frac{2}{3}$ $3\frac{1}{4}$%	10.424,887	»	»

Ізъ этого видно вопервыхъ, что при сравненіи двухъ годовъ воен- ь дѣйствій и экстраординарныхъ издержекъ 1815 г. и 1857 г., кодный налогъ далъ въ послѣдній годъ большую сумму чѣмъ въ ый, не смотря на то, что процентъ обложенія былъ почти вдвое).

Вовторыхъ, сравнивая двѣ мирныя эпохи 1843 и 1860 г. мы ви- ·, что при равномъ процентѣ обложенія около 3%, налогъ на до- далъ въ 1860 г. почти двойную сумму противъ 1843 г.

Ізъ всего этого мы считаемъ себя въ правѣ вывести общее заклю- ;: что система земскихъ оцѣнокъ и раскладокъ удо- творяетъ обоюднымъ пользамъ государственнаго оя и народнаго быта — даетъ казнѣ и правительству обиль- и постоянно прирастающіе рессурсы отъ постояннаго приращенія юстей и доходности имуществъ, даетъ земству и податнымъ сосло- ъ возможность неуклонно слѣдить за всѣми доходными статьями и дѣлять платежныя средства отдѣльныхъ мѣстностей и домохозяевъ хъ согласія и съ ихъ вѣдома и спроса.

Болѣе ничего доказать и не слѣдуетъ. Безусловнаго, идеальнаго урав- і никакая податная система не можетъ достигнуть, какъ не дости- :я никакими политическими учрежденіями и соціальное равенство; но , скоро тѣ и другія приближаются къ высшей цѣли соглашенія госу- твенныхъ пользъ и нуждъ съ народными интересами, то они должны › признаны удовлетворительными. Здѣсь это соглашеніе выражается ю въ цифрахъ, въ арифметической пропорціи, то есть что при равномъ

или даже уменьшенномъ процентѣ обложенія общая сумма казенныхъ и земскихъ сборовъ возвышается и если принять, что этотъ процентъ выражаетъ интересъ народа, то есть податныхъ плательщиковъ, а сумма сборовъ соотвѣтствуетъ потребностямъ государства и земства, то взаимнодѣйствіе этихъ двухъ прогрессій въ Англіи представляетъ примѣръ такаго хозяйственнаго преуспѣянія, какаго другія государства понынѣ намъ не являютъ.

Это преуспѣяніе можетъ быть приписано многимъ обстоятельствамъ и причинамъ, но по нашему разумѣнію, главнѣйшая изъ нихъ есть та, что финансовыя средства Англіи всегда должны были соображаться съ платежными средствами народа и что праву голосованія государственнаго бюджета, принадлежавшему палатѣ общинъ, соотвѣтствовало право развёрстки всѣхъ налоговъ и сборовъ, принадлежавшее непосредственно самимъ общинамъ.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Въ первой части этого сочиненія глава III стр. 33 (перваго изданія) мы засвидѣтельствовали уже этотъ фактъ слѣдующими словами: «въ Англіи общественныя учрежденія предшествовали политической организаціи, самоуправленіе получило свое основаніе прежде народнаго представительства».

Это мнѣніе совершенно противно ученію тѣхъ общественныхъ дѣятелей и публицистовъ, которые признаютъ земское самоуправленіе только однимъ изъ органовъ политическихъ конституцій и утверждаютъ, что оно не можетъ существовать, ни даже возникнуть безъ покровительства народныхъ представительныхъ собраній, парламента, палатъ или земскихъ думъ.

Общими соображеніями нельзя доказать ни того, ни другаго и потому мы обращаемся прямо къ фактамъ, къ историческимъ и хронологическимъ даннымъ, чтобы оправдать наше мнѣніе.

Такъ между прочимъ мы видимъ, что вся податная система Англіи выросла изъ земскаго хозяйственнаго управленія и что парламентъ въ своей борьбѣ съ королевскимъ и административнымъ самовластіемъ остался побѣдителемъ потому собственно, что ни король, ни администрація не могли найти никакихъ средствъ существованія безъ содѣйствія мѣстныхъ, земскихъ учрежденій.

Оцѣночныя коммиссіи, по развёрсткѣ коихъ взимались всѣ налоги, являются въ англійской конституціи органомъ еще болѣе важнымъ, чѣмъ избирательные съѣзды, въ коихъ выбирались представители общинъ.

ѣстные сборы (local-taxes) составляли для внутренняго управленія сточникъ еще болѣе необходимый, чѣмъ государственный бюджетъ ля правительства. Организація этихъ мѣстныхъ сборовъ и оцѣночныхъ оммиссій предшествовала устройству парламента и голосованію государственныхъ расходовъ, и послѣдніе нашли уже въ земскомъ самоправленіи почву, совершенно подготовленную для распредѣленія казенныхъ налоговъ.

Сборы уже издавна, съ XI и XII столѣтія, раздѣлялись на общетвенные (tithing ley), окружные (hundred-rate) и графскіе (countyate) — раздѣленіе, соотвѣтствующее нашимъ частнымъ, уѣзднымъ и убернскимъ повинностямъ. Раскладка ихъ поручена была выборнымъ юдямъ въ составѣ коммиссій, дѣйствовавшихъ постоянно на мѣстахъ; огда потребовались первыя казенныя подати для экстраординарныхъ здержекъ (auxilia tallagia), то они сами собой подошли подъ бщія правила, уже издавна установившіяся для земкихъ повинностей.

Правительство предоставляло себѣ только право опредѣлять огульную умму податей, причитающихся на общество или округъ, и это распреѣленіе поручало не чиновникамъ, ни административнымъ агентамъ, а удьямъ (legales homines); судьи передавали окладные листы землевлаѣльцамъ, выбраннымъ отъ волости, которые созывали сходку (court-leet) производили въ общемъ собраніи раскладку на движимыя и недвижимыя имущества; во всѣхъ древнѣйшихъ актахъ повторяется, какъ главый мотивъ всѣхъ податныхъ узаконеній, «что обывателямъ наилучше звѣстны мѣстныя обстоятельства, по коимъ жители могутъ быть приечены къ налогу или изъяты изъ оклада». Жалобы на неуравнительное бложеніе подавались въ exchequer центральное учрежденіе, завѣдывшее государственными имуществами и казной, и эта инстанція была динственный органъ правительства въ дѣлахъ податнаго управленія.

Изъ этого видно, что всѣ казенныя подати въ Англіи взимались, ожно сказать, по масштабу земскихъ сборовъ, которые служили основніемъ всякихъ окладовъ и раскладокъ; казна, заявляя свои требованія новыхъ налогахъ, принуждена была всякій разъ ссылаться на оцѣнки, становленныя для мѣстныхъ повинностей, потому что никакаго другаго азмѣра обложенія не было. Эти оцѣнки составляли главную защиту одатныхъ обывателей отъ чрезмѣрныхъ вымогательствъ фиска; король парламентъ всегда принуждены были соображать государственные асходы и подати съ платежными средствами страны и народа, выводиыми посредствомъ мѣстныхъ оцѣнокъ. Въ то время какъ въ сосѣдней ранціи экстраординарныя подати, обозначаемыя тѣми же самыми азваніями, какъ и въ Англіи (aides auxilia, tailles-tallagia), взимались ь душъ, дворовъ и возвышались непомѣрно, потому что души и дворы

облагались по счету, безъ всякаго уравненія, падая исключительно на бѣднѣйшіе классы, въ то же время въ XI и XII столѣтіи въ Англіи уже положенъ былъ непреодолимый предѣлъ самовластію короны и самаго парламента, установлена норма, выше коей обложеніе было невозможно, и норма эта опредѣлялась выборными, присяжными людьми по мѣстнымъ обстоятельствамъ и по внутреннему убѣжденію.

По этимъ то соображеніямъ мы и считаемъ себя въ правѣ утверждать, что въ Англіи «общественныя учрежденія предшествовали политической организаціи и самоуправленіе общинъ получило свое основаніе прежде народнаго представительства».

Другіе народы, вздумавъ подражать англичанамъ, усмотрѣли въ ихъ конституціи только одну наружную или высшую ея черту — это право голосованія государственнаго бюджета, и позаимствовавъ эту форму, вовсе упустили изъ виду внутреннее ея содержаніе. Форма же эта сама по себѣ очень слабо защищаетъ народъ отъ самовластныхъ распоряженій центральныхъ властей. Какъ всякая формальность она легко обходится или даже отстраняется насиліемъ; такъ мы видѣли, что въ Пруссіи въ послѣдніе годы отважный министръ, заправлявшій судьбами Германіи, взималъ налоги, отвергнутые палатами, по примѣру прошлыхъ лѣтъ, и такъ какъ это взиманіе и раскладка податей поручена въ Пруссіи правительственнымъ агентамъ, то народъ въ лицѣ своихъ депутатовъ, отвергавшій новыя подати, всетаки платилъ ихъ безъ сопротивленія, не имѣя возможности противодѣйствовать механизму фискальнаго управленія.

Въ Англіи не только организмъ, но и механизмъ всей податной системы были искони въ рукахъ народа, и парламентъ получилъ свое высокое значеніе, свою неодолимую силу въ противоборствѣ съ королевской властію всего болѣе оттого, что опирался на общественный законъ common-law, дѣйствовавшій прежде конституціи Magna charta и предоставлявшій мѣстнымъ сходкамъ, court-leet, право раскладки всѣхъ налоговъ по доходности имуществъ.

(Vocke, Gesch. d. Steuern d. Brit. R. Ss. 591 und ff. Gneist, Die Selbstverw. in England. Ss. 191, 287, 290.)

---

[2]) Въ Англіи доходность желѣзныхъ дорогъ расцѣнивается по протяженію рельсоваго пути въ каждомъ приходѣ, т. е. общая сумма чистаго дохода разбивается по милямъ и къ предметамъ обложенія въ каждомъ приходѣ приписывается столько миль желѣзныхъ дорогъ, сколько ихъ пролегаетъ черезъ приходъ. Восемь главныхъ обществъ желѣзныхъ дорогъ выплачиваютъ на мѣстные сборы около 20% своего дивидента. Независимо отъ этого и особо отъ дорожнаго полотна оцѣни-

ваются строенія, принадлежащія обществамъ по наемной ихъ платѣ наравнѣ со всѣми прочими имуществами.

Противъ этого порядка обложенія нѣкоторые возражаютъ, что рельсовый путь, пролегающій черезъ мѣстность, не можетъ считаться доходной статьей по погонному своему протяженію и что только станціи желѣзныхъ дорогъ могутъ быть признаны таковыми и подлежать окладу земскихъ сборовъ, такъ какъ эти пункты составляютъ связь, пунктъ соприкосновенія желѣзно-дорожныхъ сообщеній съ мѣстными обществами и жителями. Въ Пруссіи поэтому принято облагать земскими сборами станціи по расчету довольно сложному, какъ будетъ объяснено въ главѣ о прусскихъ общественныхъ повинностяхъ; только тѣ общины и города, въ чертѣ коихъ находится станція, пользуются правомъ привлекать къ мѣстнымъ раскладкамъ желѣзныя дороги. Намъ кажется однако англійская система справедливѣе прусской; вышеприведенный аргументъ, что станціи, а не погонная мѣра дорожнаго полотна служатъ размѣромъ доходности, справедливъ въ отношеніи компаніи желѣзныхъ дорогъ, но не вѣренъ въ примѣненіи къ мѣстнымъ повинностямъ; онъ можетъ быть напротивъ перевернутъ: тѣ мѣстности, гдѣ не устроены станціи, не пользуясь непосредственными выгодами сообщенія, должны прокладывать длинныя грунтовыя или шоссированныя дороги, примыкающія къ рельсовому пути, содержать ихъ изъ земскихъ сборовъ и вообще нести большіе расходы при меньшихъ выгодахъ; лишать ихъ значительнаго сбора съ желѣзно-дорожныхъ дивидентовъ въ пользу сосѣднихъ обществъ и городовъ, гдѣ устроены станціи, значитъ покровительствовать богатѣйшимъ мѣстностямъ въ ущербъ бѣднѣйшимъ.

(Gneist, Die Selbstv. in England. S. 504—505.)

---

[a]) Tithes, десятинный сборъ въ пользу духовенства. Эта повинность обыкновенно вовсе выпускается изъ расчета податныхъ платежей англійскаго землевладѣнія, между тѣмъ какъ она составляетъ очень тяжкій налогъ, непосредственно падающій на поземельную собственность. Первоначально десятина вносилась натурой, хлѣбомъ и прочими сельскими продуктами и оставалось въ этомъ первобытномъ видѣ до тридцатыхъ годовъ настоящаго столѣтія; по акту 1836 г. она переложена была въ денежный сборъ, причемъ принята въ основаніе цѣна зерноваго хлѣба по семилѣтней сложности 1828—1835 годовъ. Въ настоящее время переложеніе это повсемѣстно окончено и дѣйствительная стоимость этой повинности нѣсколько понизилась. По докладу коммиссіи парламента 1851 г. (Reports on the income and property-tax 1851) налогъ этотъ, переведенный на деньги, составлялъ около 1 руб. до $2^1/_2$ съ акра, то есть отъ 2 руб. 70 коп. до 7 рублей съ десятины, а всего на всю Англію около 4.500,000 фун. стерл. ($31^1/_2$ мил. руб.).

Десятина признается мѣстнымъ доходомъ приходскаго причта и потому на основаніи общаго правила объ обложеніи всѣхъ мѣстныхъ доходовъ мѣстными сборами подлежитъ вычету извѣстнаго процента въ земскіе сборы. Такимъ образомъ выходитъ, что причетники, получая свои доходы отъ обывателей, вмѣстѣ съ тѣмъ изъ этихъ же доходовъ удѣляютъ наравнѣ съ прихожанами и по той же раскладкѣ процентъ, положенный на всѣ прочія имущества для земскихъ и общественныхъ расходовъ. Это правило послужило къ сліянію церковно-служителей съ земскими податными сословіями и ввело ихъ въ общую организацію англійскаго selfgovernment-а на равныхъ правахъ со всѣми прочими мѣстными жителями. Оно безъ сомнѣнія содѣйствовало самостоятельности духовенства гораздо болѣе чѣмъ порядки, принятые въ другихъ странахъ, увольнять церковнослужителей отъ всякихъ повинностей и ставить ихъ такимъ образомъ внѣ круга общественныхъ интерессовъ, тунеядными и безгласными свидѣтелями народной жизни, въ тягость коей они не принимаютъ участія.

(Gneist, Das Selfgovernment in England. S. 513.)

(Vocke, Gesch. d. Steuern d. Britischen Reichs. S. 636.)

---

[4]) Poor-rate, налогъ для бѣдныхъ; чтобы представить наглядно самый механизмъ земскихъ раскладокъ въ Англіи, мы выписываемъ слѣдующія таблицы приходовъ и расходовъ. Таб. А. представляетъ смѣту окружныхъ (или земскихъ) расходовъ, падающихъ на union Salford, имѣющій 105,334 жителя и 4 прихода. Таб. В. есть раскладка того же сбора по доходности имуществъ. Первая (смѣта) составляется управой (board of guardians); вторая (раскладка) надсмотрщиками (overseers of the poor).

	Имена приходовъ.								Итого.	
	Broug-ton.		Pendle-burj.		Pendle-ton.		Salford.			
Смѣта. A) Union of Salford.	ф.	ш.	ф.	ш.	ф.	ш.	ф.	ш.	ф.	ш.
Приходъ.										
Остатка къ 25 марта 1860 г.	153	10	86	5	747	11	1,232	15	2,220	3
Поступило сбора въ теченіе года	1,341	13	605	5	2,949	8	13,934	12	18,830	18
Разныхъ мелкихъ статей . .	16	4	4	19	69	2	177	3	267	11
Итого . . .	1,511	7	696	9	3,766	1	15,344	10	21,318	14

	Имена приходовъ.								Итого.	
	Broughton.		Pendleburj.		Pendleton.		Salford.			
Расходъ.	ф.	ш.	ф.	ш.	ф.	ш.	ф.	ш.	ф.	ш.
Содержаніе призрѣваемыхъ въ рабочихъ домахъ (workhouses)	23	4	26	5	350	16	1,574	2	1,974	8
Пособія на дому	97	10	10	3	375	12	1,484	7	1,967	14
Неимущіе, не подлежащіе переселенію (irremovables), состоящіе на содержаніи округа (union)	299	9	114	4	730	11	4,192	4	5,336	10
Неимущіе, водворенные въ приходахъ	—	—	—	—	6	10	9	2	15	12
Умалишенные	29	15	17	1	62	2	447	3	556	3
Сборъ графства (county-rate)	491	13	305	5	549	8	1,500	12	2,846	16
Жалованье разнымъ должностнымъ лицамъ приходовъ	100	16	17	—	156	8	811	9	1,085	14
Жалованье должностнымъ лицамъ округа	196	2	74	15	478	8	2,745	6	3,494	13
Проценты и погашеніе займовъ	68	18	26	6	162	7	693	7	950	18
Разнаго расхода	23	1	22	4	116	18	406	11	569	3
Итого	1,390	8	612	23	2,989	—	13,864	3	18,797	—
B) Раскладка сбора.										
Приходъ.										
Оцѣнка всѣхъ имуществъ	62,798	10	18,423	12	77,744	15	170734	15	329701	12
Процентъ обложенія: съ 1 ф. стерл. взимается шил.	—	1	—	2	—	1	—	2		
Всего должно поступить сбора	3,929	11	685	12	5,966	17	20,846	3	31,428	4
Разныхъ статей прихода	8	12	76	19	40	16	214	13	341	3
Итого	3,938	3	762	11	607	13	21,600	16	31,769	7
Расходъ.										
Слѣдуетъ выплатить въ окружную управу	1,341	13	605	5	2,949	8	13,934	12	18,830	18
На сборъ графства (county-rate)	2,363	10	65	5	3,203	3	6,636	13	12,268	12
Разныхъ расходовъ по приходамъ	100	5	60	12	118	1	631	14	904	19
Итого	3,805	8	731	2	627	12	21,202	19	32,004	9

Изъ этого видно, что раскладка сборовъ составляется совокупно по налогу для бѣдныхъ и по другимъ земскимъ повинностямъ городскимъ и сельскимъ, что общественные (приходскіе) начальники завѣдуютъ исключительно оцѣнкой имуществъ и раскладкой сбора и что земскія или окружныя власти получаютъ отъ нихъ опредѣленныя суммы для общихъ расходовъ. Изъ этихъ таблицъ также оказывается, что не смотря

на принятіе нѣкоторыхъ статей расхода на земскій счетъ, тягости приходовъ еще по сію пору въ Англіи очень неравномѣрны; процентъ обложенія въ одномъ и томъ же округѣ, соотвѣтствующемъ нашему уѣзду, составляетъ по одному приходу $6^2/_3$ коп. съ рубля доходности, въ другихъ 9%, въ третьемъ 10%, въ четвертомъ 14%.

Эта неуравнительность есть прямое послѣдствіе законовъ о водвореніи (act of settlement), и о припискѣ неимущихъ къ приходамъ, законовъ, закрѣпившихъ нищенство въ однихъ мѣстностяхъ, гдѣ оно съ XVII ст. и распложается.

(Fisco, Des taxes locales, p. 398, 399.)

---

[5]) *Земская оцѣнка по налогу для бѣдныхъ служитъ главнымъ основаніемъ для раскладки подоходнаго налога и всѣхъ прочихъ прямыхъ податей*; въ особенности предписывается во всѣхъ имѣніяхъ, гдѣ нѣтъ арендныхъ условій и гдѣ владѣлецъ самъ ведетъ хозяйство, руководствоваться оцѣнкой, принятой для poor-rate; для этого берется въ данной мѣстности извѣстное число имѣній, сданныхъ въ аренду и высшая оброчная плата принимается какъ максимумъ; за тѣмъ цѣна эта сравнивается съ оцѣнками другихъ имѣній по налогу для бѣдныхъ и такимъ образомъ выводится *средняя нормальная сумма доходности*.

Итакъ главнымъ руководствомъ для государственнаго налога на доходъ въ Англіи служатъ: 1) земскія раскладки, 2) арендныя и наемныя условія; и здѣсь мы должны замѣтить, что нигдѣ эти два руководства не представляются въ такомъ обиліи какъ въ Англіи: земскія смѣты и раскладки дѣйствуютъ уже нѣсколько вѣковъ сряду неизмѣнно на однихъ и тѣхъ же основаніяхъ; арендованіе поземельной собственности вошло въ повсемѣстный обычай и все крупное землевладѣніе оцѣнивается по аренднымъ контрмаркамъ; такъ мы видимъ, что въ раскладкахъ налога для бѣдныхъ считается 224,066 фермеровъ и 10,561 управляющихъ, записанныхъ въ окладъ вмѣсто землевладѣльцевъ на основаніи контрактовъ, съ ними заключенныхъ на аренду или управленіе имѣніями. Если вспомнимъ, что всѣхъ крупныхъ землевладѣльцевъ считается въ Англіи около 250,000 (см. главу X), то выходитъ, что въ земскихъ раскладкахъ и въ самомъ земскомъ самоуправленіи представителями землевладѣнія являются большею частію не собственники (landlords), а фермеры (farmers).

Этихъ руководствъ, много облегчающихъ оцѣнку имуществъ, въ другихъ странахъ не имѣется и потому введеніе налога на доходъ встрѣчаетъ больше трудностей въ Пруссіи, въ Россіи, чѣмъ въ Англіи.

Но слѣдуетъ ли изъ этого, что подоходное обложеніе непримѣнимо

къ другимъ странамъ, напримѣръ, къ Россіи, непримѣнимо потому собственно, что еще по сію пору не было примѣнено и что оцѣнка доходности оттого немыслима у насъ, что по сіе время наши сельскіе хозяева не находятъ арендаторовъ. Заключенія эти были бы, по нашему мнѣнію, совершенно превратны: распредѣленіе всѣхъ земскихъ и казенныхъ тягостей сообразно доходности есть напротивъ первый шагъ къ устроенію сельско-хозяйственнаго управленія, къ приведенію въ извѣстность угодій и ихъ нормальной ренты, и поэтому можно сказать на оборотъ, что оброчныя и арендныя цѣны устанавливаются въ государствѣ только тогда, когда оцѣнка имуществъ произведена и введена въ дѣйствіе на мѣстахъ.

---

[6]) Мы должны здѣсь замѣтить, что русское земское положеніе въ этомъ отношеніи предоставляетъ мѣстнымъ учрежденіямъ гораздо болѣе власти чѣмъ англійскія узаконенія: по ст. 68 п. 8 между прочими дѣлами, относящимися къ вѣдомству земскихъ собраній, поименовано «назначеніе сборовъ съ проходящихъ и проѣзжающихъ по губернскимъ земскимъ дорогамъ, мостамъ и переправамъ».

Въ Англіи подобныя таксы должны быть утверждены актомъ парламента. Предметъ этотъ съ перваго взгляда не важный, можетъ однако имѣть очень сильное значеніе въ экономическомъ быту народа. Напримѣръ, земство одной губерніи, желая подорвать торговлю сосѣдственнаго уѣзда, портоваго города или ярмарочнаго пункта, можетъ на основаніи означенной статьи наложить такой высокій сборъ за проѣздъ по своей дорогѣ или черезъ мостъ, переправу, что отъ этого пострадаютъ и торговые обороты; или желая отклонить торговое движеніе отъ одного пункта въ другой, оставитъ проѣздъ по одной дорогѣ свободнымъ, а по другой установитъ высокую таксу.

---

[7]) Turnpikes, шоссированныя дороги. Такъ какъ въ настоящее время идетъ рѣчь въ Россіи о передачѣ земскимъ учрежденіямъ шоссированныхъ дорогъ, то мы считаемъ не безполезнымъ изложить здѣсь порядокъ устройства и содержанія таковыхъ дорогъ въ Англіи. Мы уже объяснили въ главѣ XXV общій механизмъ этого управленія, но считаемъ нужнымъ для разъясненія собственно хозяйственной части этого вѣдомства, войти здѣсь въ нѣкоторыя болѣе подробныя изслѣдованія.

Первоначально всѣ дороги въ Англіи, обозначаемыя общимъ названіемъ highways, состояли въ вѣдѣніи приходскихъ обществъ и чинились натурой (statute duty); только въ половинѣ XVIII столѣтія стали постепенно возникать искуственныя сооруженія на мѣстѣ прежнихъ грун-

товыхъ дорогъ и въ то же время послѣдовали первыя мѣропріятія о переводѣ натуральной повинности въ денежную. Переводъ совершался медленно, посредствомъ добровольнаго выкупа и по инціативѣ самихъ общинъ.

Но самая эта медленность и затрудненія, представлявшіяся для покрытія столь громадныхъ расходовъ, какъ исправленіе путей собщенія посредствомъ земскихъ сборовъ, заставило англичанъ обратиться къ другому способу и допустить заставные сборы на содержаніе улучшенныхъ дорогъ. По общему духу англійскаго самоуправленія это нововведеніе, крайне стѣснительное для сельскихъ сообщеній, было поручено не администраціи, не казенному надзору, а частной инаціативѣ въ тѣсной связи съ земскими властями и обществами.

Въ царствованіе Георговъ втораго и третьяго (1727 — 1820 год.) изданы были первые акты о шоссированныхъ дорогахъ, имѣвшіе въ виду регулировать и облегчить для мѣстныхъ общинъ отводъ земель подъ дорожныя полотна, заемъ капиталовъ на постройку дорогъ и опредѣлить вообще ихъ юридическія отношенія; первое условіе было то, что всякое шоссе устраивается неиначе какъ по законадательному акту (local-act) и что шоссейный сборъ утверждается парламентомъ.

Это правило, соблюдавшееся неуклонно въ теченіе почти цѣлаго столѣтія, привело однако дорожное вѣдомство къ такой многосложности, къ такому разнообразію, что въ 1822 г. признано было нужнымъ сдѣлать общій сводъ узаконеній и вмѣстѣ съ тѣмъ издать нормальный уставъ, по коему сельскія общины могли бы составлять проэкты о содержаніи и постройкѣ шоссированныхъ дорогъ.

Этотъ уставъ появился подъ заглавіемъ general turnpike-act. 3. Georg. IV c. 126.

Основная его мысль заключается въ томъ, что земскія общества и округа, не находя въ мѣстныхъ сборахъ достаточныхъ средствъ для проведенія шоссе, могутъ вступать въ переговоры съ частными компаніями и сдавать имъ постройку и ремонтъ дороги съ правомъ взимать шоссейный сборъ.

Но главный характеръ этого законоположенія состоитъ въ слѣдующихъ двухъ чертахъ: вопервыхъ, оно стремилось дать шоссейному управленію чисто земское значеніе, вовторыхъ, оно обусловило всякій сборъ, взимаемый частными компаніями, утвержденіемъ высшаго правительства — актомъ парламента.

Земское значеніе этого управленія заключается вопервыхъ въ общемъ правилѣ, что дороги, хотя и сданныя частнымъ строителямъ и содержателямъ, остаются всетаки на отвѣтственности общинъ; въ случаѣ неисправности мировые судьи могутъ возложить на самихъ прихожанъ исправленіе дороги и установить непосредственный сборъ съ мѣстныхъ

обывателей независимо отъ шоссейной платы, взимаемой компаніей или въ дополненіе къ ней, если она не покрываетъ расходовъ; общины однако въ подобныхъ случаяхъ, предупреждая рѣшеніе мироваго съѣзда, обыкновенно входятъ въ соглашеніе съ компаніями (turnpike trusts) и выплачиваютъ имъ въ видѣ полюбовной сдѣлки вспомогательную сумму (composition); по отчету за 1857 г., эти экстраординарныя платы были однако не значительны — всего 38,000 фн. ст. на всю Англію, между тѣмъ какъ расходы содержанія всѣхъ шоссе простираются на 1.127,791 фн. ст.

Самый составъ и порядокъ дѣйствій этихъ шоссейныхъ коммиссій соображены такъ, чтобы онѣ, какъ можно менѣе, сливались съ земскимъ элементомъ и не превращались бы въ спекулятивныя компаніи, эксплуатирующія мѣстныхъ жителей; для этого установлены директора и коммиссіонеры; уставъ утверждается всякій разъ актомъ парламента, коммиссіонеры назначаются неиначе какъ изъ мѣстныхъ владѣльцевъ съ доходомъ не менѣе 100 ф. (700 р.), всѣ мировые судьи состоятъ по должности членами коммиссій, далѣе смѣты и отчеты предъявляются общей сходкѣ прихожанъ (general meeting of the trust), наконецъ всѣ дѣла, жалобы и иски коммиссій противъ общинъ и общинъ противъ коммиссій подсудны мировымъ съѣздамъ.

Въ уставѣ 1823 г. также предписанъ со всѣми подробностями порядокъ составленія смѣтъ (general-statement); онѣ подраздѣляются на 4 статьи:

1) Приходъ отъ шоссейнаго сбора, вспомогательныя суммы, выплачиваемыя приходами въ замѣнъ натуральной повинности (composition in lieu of statute duty), штрафныя суммы и займы.

2) Расходы на содержаніе шоссе съ подраздѣленіемъ на вышеозначенные отдѣлы.

3) Вѣдомость о долгахъ и займахъ.

4) Вѣдомость о недоимкахъ.

Предписанія закона объ уплатѣ шоссейныхъ сборовъ и о взысканіяхъ за безплатный проѣздъ очень строги; караульные при заставахъ, задерживая проѣзжающаго въ случаѣ неуплаты, имѣютъ право отобрать у него залогъ, который на четвертый день продается въ счетъ недобранной платы; споры и жалобы по взысканіямъ шоссейнаго сбора разбираются окончательно мировыми судьями.

Организація этого вѣдомства намъ кажется во всѣхъ отношеніяхъ раціональною и достойною подражанія; она придерживается средины между системой казеннаго управленія, оказывающейся во всѣхъ странахъ самой дорогой, и порядкомъ земскаго исправленія дорожной повинности, дешевымъ, но крайне неисправнымъ порядкомъ, который обыкновенно состоитъ въ томъ, что дороги не чинятся и проваливаются.

Между этими двумя крайностями англичане избрали третій способъ — частное содержаніе, но связавъ его съ общимъ контролемъ земства и съ подсудностію мировымъ учрежденіямъ, они въ особенности обратили вниманіе на самую чувствительную и стѣснительную сторону предмета, на размѣръ шоссейныхъ, заставныхъ сборовъ, которые на столько же препятствуютъ свободѣ передвиженія, на сколько улучшенныя дороги способствуютъ сообщеніямъ, и для соглашенія этихъ двухъ противныхъ интересовъ подчинили эти сборы высшему авторитету, центральному собранію, отъ коего утверждается всякая дорожная такса по особому акту парламента.

Въ этихъ актахъ повторяются изъ нормальнаго устава самыя мелочныя и подробныя правила: означаются поименно члены коммиссій (trustees, comissioners), опредѣляется размѣръ колесъ и шинъ, допускаемыхъ къ проѣзду по шоссе, исчисляются всѣ случаи увольненія отъ платы; за проѣздъ помимо заставы, за отказъ въ уплатѣ сбора, ослушаніе и сопротивленіе должностнымъ лицамъ, взысканіе простирается до 6 фн. (42 р.); наконецъ къ каждому акту концессій прилагаются формы отчетности, вѣдомостей и разныхъ донесеній.

Какъ изъ этого видно, допуская частную предпріимчивость къ устройству шоссированныхъ дорогъ въ видѣ пособія земству, англичане предусмотрѣли, что эта мѣра имѣетъ очень опасную сторону, впуская, можно сказать, откупную спекуляцію въ самыя жизненныя, обыденныя сношенія жителей; но взвѣсивъ эти неудобства съ выгодами подобныхъ сдѣлокъ, они дали преимущество этому порядку содержанія передъ казеннымъ; очевидно, что хлопотливое дѣло собиранія шоссейной платы требуетъ такого бдительнаго надзора, къ какому чиновники, служащіе на жалованьи и не заинтересованные въ доходахъ, вовсе неспособны; то же самое можно сказать и о земскихъ учрежденіяхъ; принимая на себя непосредственное взиманіе сборовъ и ремонтъ шоссе, они впали бы въ такія же неудобства какъ и казна. И такъ если ужъ эта система дорожныхъ сборовъ оказывается неизбѣжнымъ зломъ, единственнымъ благонадежнымъ средствомъ для поддержанія искуственныхъ дорожныхъ сооруженій, то надо признать, что лучшій способъ ея примѣненія есть отдача сборовъ въ откупъ подъ строгимъ и гласнымъ контролемъ земскихъ учрежденій.

(Gneist, Die Selbstverwalt. in Engl. § 122. Fisco, Des taxes locales, p. 408).

---

[8]) County-rate, сборъ графства. Этотъ сборъ, какъ мы сказали, соотвѣтствуетъ нашимъ губернскимъ земскимъ сборамъ. Для примѣра мы выписываемъ смѣту одного графства Серрей (Surrey), въ коемъ въ 1861 году числилось жителей 830,685.

	Фун. стерл.	Рубли.
Приходъ.		
Остатокъ на 1861 г.	13,452	94,164
Сбора должно поступить	49,270	344,890
Прочихъ статей прихода	12,322	86,254
Всего прихода	75,044	525,308
Расходъ.		
Мосты	435	3,045
Жалованье секретаря мироваго съѣзда (clerc of the peace) и его помощниковъ	1,540	10,780
Жалованье судебныхъ слѣдователей (coroners) . . .	3,011	21,077
Расходы взиманія сбора графства	428	2,996
Содержаніе тюремъ (county-goal)	6,233	43,631
Содержаніе исправительнаго заведенія въ Вендсвуртѣ	17,913	125,391
Страхованіе	91	637
Судебныя издержки	242	1,694
Домъ умалишенныхъ	11,442	79,894
Милиція	3,396	23,772
Постройка новой тюрьмы (процентъ и погашеніе займа)	11,558	80,906
Наемъ помѣщеній для мировыхъ съѣздовъ	141	987
Печатаніе	474	3,318
Расходы на арестантовъ	1,174	8,218
Расходы на производство слѣдствій по уголовнымъ дѣламъ	3,758	26,306
Содержаніе архива	70	490
Школа для малолѣтнихъ арестантовъ	425	2,975
Расходы на печатаніе избирательныхъ списковъ . .	297	2,079
Наемъ помѣщеній для судебныхъ засѣданій	460	3,220
Мѣры и вѣсы	735	5,145
Жалованье инспектора по строительной части . . .	240	1,600
Жалованье казначея	550	3,850
Пенсіи разнымъ отставнымъ должностнымъ лицамъ графства	584	4,088
Мелкихъ расходовъ	10	70
Всего расхода	75,207	526,449
По всѣмъ графствамъ Англіи и Валлиса въ 1857 г. было прихода	1.934,840	13.543,880
Расхода	1.716,378	12.014,646
Доходовъ по оцѣнкѣ имуществъ, подлежащихъ обложенію	64.902,768	454.319,376
Процентъ обложенія 7 пенсовъ съ 1 фун.	или	2,9%

⁹) Borough-rates, городскіе сборы. Вотъ два примѣра смѣтъ и раскладокъ по двумъ городамъ — Дувра съ 24,970 жителей и Гуллъ съ 110,000.

	Фун. стерл.	Рубли.
ГОРОДЪ ДУВРЪ.		
Приходъ за 1861 г.		
Городской сборъ (borough-rate)	1,275	8,925
Сборъ съ предмѣстій (liberty-rate)	788	5,516
Штрафовъ	19	133
Возвращено отъ казны судебныхъ издержекъ	181	1,267
„ за содержаніе арестантовъ	315	2,205
Сборовъ за мѣры и вѣсы	2	14
Остатка къ 1 января 1861 г.	798	5,586
Всего	3,378	23,646
Расходы.		
Жалованья служащимъ	415	2,905
Содержаніе судовъ мировыхъ и пр.	926	6,482
Содержаніе тюремъ	732	5,124
Проценты и погашеніе долговъ	556	3,892
Подоходный и поземельный налогъ (income-tax, land-tax), уплачиваемый городомъ	15	105
Остатокъ къ 31 декабря 1861 г.	702	4,914
Разные расходы	31	217
Всего	3,378	23,646
ГОРОДЪ ГУЛЛЪ (110,000 жителей).		
Приходъ.		
Подоходный сборъ съ имуществъ	11,089	77,623
Плата за снабженіе водой (water-rate)	2,497	17,479
Мостовыхъ сборовъ	240	1,680
Вѣсовыхъ пошлинъ	17	119
Портовыхъ пошлинъ	7,562	52,934 *)
Суммъ, возвращенныхъ отъ казны за судебныя издержки по мировымъ съѣздамъ	1,157	8,099
На содержаніе церковнаго причта, субсидій отъ правительства на содержаніе тюрьмъ	821	5,747
Заработковъ отъ арестантовъ	291	2,037
Сборовъ на содержаніе полиціи	4,810	33,670 **)
Штрафовъ	2	14
Итого	28,486	199,402

*) Въ томъ числѣ возврата отъ казны 4,983 фун. стерл.
**) Отъ правительства субсидій 1,823 фун. стерл.

Расходъ.	Фун. стерл.	Рубли.
Разныхъ пенсіоновъ	150	1,050
Расходовъ на мировые съѣзды		
четвертные (quarter-session)	1,011	7,077
малые (petty-session)	860	6,020
Тюрьмы и арестантскія	2,569	17,983
Слѣдственные расходы	187	1,309
Памятникъ Гумбера	100	700
Взиманіе сборовъ	501	3,507
Наградныхъ денегъ	210	1,470
Публичная библіотека	149	1,043
Богадѣльня (common hospital)	735	5,145
Разныя общественныя работы	564	3,948
Содержаніе бань и прачешныхъ	76	532
Жалованье смотрителю газоваго освѣщенія	20	140
Расходы на городскіе вѣсы	295	2,065
Содержаніе мостовъ	187	1,309
Расходовъ по содержанію порта и гавани	470	3,290
Жалованье церковно-служителей	107	749
Расходы на полицію	8,300	58,100
Расходовъ въ парламентѣ по разнымъ биллямъ	2,351	16,457
Жалованье городскимъ должностнымъ лицамъ	2,592	18,144
Процентовъ по займамъ	162	1,134
Ремонтъ городскихъ строеній	4,195	29,365
Разныхъ расходовъ	1,290	9,030
Остатка	2,590	18,130
Итого	29,671	207,697

Прямыхъ сборовъ съ городскихъ жителей выходитъ не много; въ Ӏуврѣ съ 25,000 жителей около 8,500 руб., съ 1 жителя 34 коп.

Въ Гуллѣ съ 110,000 жителей — около 77,000 рублей, съ одного 0 коп.

---

[10]) Assessed-taxes.

	Р.	К.
Гербы (armorial bearnings), за гербъ на каретѣ, если карета обложена по высшему разряду	17	85
За употребленіе герба на другихъ предметахъ кромѣ кипажа	4	—
Кареты (carriages).		
Четверомѣстная карета на 2 лошади	24	30
Тоже на 1 лошадь	14	—
Четырехколесная повозка, смотря по размѣрамъ отъ	14	—
до	3	—

Вовсе освобождаются отъ налога всякіе извощьи экипажи, обложенные другими таксами, и всѣ повозки, служащія для фабричныхъ, торговыхъ и земледѣльческихъ работъ, если они только служатъ для одного проѣзда хозяина и его семьи въ церковь.

	Р.	К.
Собаки:		
За каждую собаку кромѣ борзой	3	60
» борзую собаку	63	—
» стаю гончихъ или другихъ собакъ	276	60
Лошади смотря по росту отъ	1	60
до	8	—

Освобождаются отъ налога: a) заводскія кобылы, если онѣ употребляются только для случки;

b) рабочія лошади, употребляемыя для земледѣлія;

c) всякія лошади извощичьи и другія, если запрягаются въ экипажи, обложенные уже сами по себѣ особыми таксами (stage-carriages, hackney-carriages).

Конскіе барышники въ Лондонѣ	175	—
» » въ другихъ мѣстахъ . . . . : .	87	50

Дома, приносящіе чистаго дохода болѣе 20 ф. (140 р.) съ каждаго фунта отъ 6 до 9 пенсовъ съ одного рубля.

Служители въ домахъ, кухняхъ, конюшняхъ, садахъ и проч., если они старше 18 лѣтъ	7	30
Если моложе 18 лѣтъ.	3	15

(Fisco, Taxes locales d. l. b. n. 389.)

---

[11]) Въ первой части этого сочиненія мы приняли средній процентъ обложенія въ 45% съ чистаго дохода земель и строеній; здѣсь же полагаемъ его въ 35%. Разница эта объясняется тѣмъ, что въ главѣ XI мы хотѣли вычислить наивысшую тягость, какую несло землевладѣніе въ Англіи въ началѣ XIX столѣтія, въ тотъ самый моментъ, когда аристократическое начало достигло наиполнѣйшаго своего развитія.

Налогъ для бѣдныхъ въ 1818 г. простирался на сумму 8 милл. фн. и составлялъ на жителя 13 шилл. 3 п. поголовной раскладки; налогъ на доходъ дошелъ въ 1815 г. до 10% и составлялъ болѣе 15 милл. фн. ст.

Въ настоящее время первый сократился до 6—7 милл. и по расчету на жителя составляетъ не болѣе 6 шилл. 6 п. на душу; второй взимается нынѣ въ размѣрѣ 3 — 4% вмѣсто 10 и даетъ при доходности, возвысив-

іейся почти на полтора раза противъ 1815 года, сумму меньшую — до 11 милл. вмѣсто 15.

Такимъ образомъ въ теченіи этого полустолѣтія съ 1815 по 1865 г. ягости, лежащія на англійскомъ землевладѣніи, уменьшились въ средней ложности на 10%. Но это облегченіе произошло не отъ какихъ либо ьготъ и привиллегій, дарованныхъ крупнымъ собственникамъ, а отъ стественнаго хода событій, отъ правильнаго развитія народнаго богат-тва и постепеннаго перечисленія на другія сословія и имущества татей дохода, исключительно принадлежавшихъ въ прежнее время емлевладѣнію.

Мы сказали въ главѣ IX, что это чрезмѣрное обложеніе, доходившее о 45, 60 и болѣе процентовъ, выносилось англійской gentry только отому, что она находила вознагражденіе въ искуственномъ повышеніи лѣбныхъ цѣнъ: въ 1805—1815 г. квартеръ пшеницы (11 четвериковъ) тоилъ 62 — 97 шил. (18 — 30 руб.); въ 1864 — 65 г. тотъ же квартеръ родовался по 44 шилл. (около 13 р. или 1 четверть 10 руб.). Отказав-ись своевременно и благоразумно отъ этихъ лихвенныхъ барышей, нглійскіе land-lords въ то же время и понизили свои податные пла-ежи на 10%.

Значитъ, облегченіе это послѣдовало не отъ изъятій и льготъ въ ользу крупныхъ собственниковъ, а напротивъ оттого, что они постеенно отрекались отъ всякихъ привиллегій какъ въ политическомъ такъ въ хозяйственномъ своемъ быту.

(Vocke, Gesch. d. Steurn d. Britischen Reichs. Ss. 355, 589. Emiinghaus, Das Armenwesen. S. 501.)

XXIX.

О системѣ добавочныхъ сантимовъ (centimes additionnels) во Франціи. Главныя основанія земскихъ сборовъ во Франція. Отношенія ихъ къ казеннымъ податямъ. Кадастръ. Четыре прямыя подати (les 4 contributions directes). Различные добавочные сантимы: обыкновенные, спеціальные, чрезвычайные, необязательные. — Смѣты департаментовъ (Budjet des départements). Смѣты общинъ (Budjet des communes). Порядокъ взиманія и расходованія общественныхъ сборовъ. Предметы расходовъ. Общій характеръ хозяйственнаго управленія департаментовъ и общинъ; полная зависимость отъ администраціи; правительство принимаетъ всѣ недоборы на свой счетъ; прямые сборы постепенно замѣняются косвенными налогами и заставными пошлинами (octrois); мѣстное самоуправленіе не имѣетъ самостоятельнаго круга дѣйствій. Вліяніе французской системы добавочныхъ сантимовъ на хозяйственное управленіе.

Административная централизація, эта главная черта французскаго гражданскаго строя, имѣетъ свои корни не только въ политическихъ и правительственныхъ учрежденіяхъ, но и въ самой податной системѣ. Эти корни, глубокіе и жизненные, вросли въ самыя нѣдра французской земли; ими держится и питается центральное правительство со всѣми своими жандармами, полицеймейстерами и префектами; форма правленія, большая или меньшая самостоятельность народнаго представительства имѣютъ очень мало вліянія на внутреннее управленіе, потому собственно, что весь порядокъ смѣтъ, раскладокъ, взиманія и расходованія мѣстныхъ сборовъ и повинностей, можно сказать, изъятъ разъ на всегда изъ компетенціи податныхъ сословій и порученъ администраціи.

Поэтому мы и видимъ, что высшее правительство принимаетъ довольно равнодушно и даже снисходительно разныя заявленія о децентрализаціи, и программы либеральной партіи о расширеніи мѣстнаго самоуправленія, зная напередъ, что полновластіе администраціи закрѣплено не столько текстомъ закона, сколько податной системой, введенной великой революціей, усовершенствованной великимъ императоромъ и признаваемой всѣми гражданами великой націи лучшимъ залогомъ благосостоянія страны.

Система эта проста и ясна, какъ всѣ введенія 1789 г., основанныя болѣе на математической точности, чѣмъ на нуждахъ и пользахъ народа. Механизмъ ея слѣдующій :

Основанія всякихъ налоговъ (l'assiette des impôts) опредѣляются высшимъ правительствомъ. Основанія эти — неизмѣнныя и общія какъ для государственныхъ податей, такъ и для мѣстныхъ повинностей департаментовъ и общинъ.

Прямыхъ налоговъ считается 4:

1) Съ недвижимостей (contribution foncière).

2) Личный и съ движимостей (personnelle et mobilière).

3) Съ оконъ и дверей (des portes et fenêtres).

4) Патентный (des patentes).

Всѣ расходы, какъ казенные, такъ и мѣстные, принимаются въ соображеніе при составленіи государственной росписи и опредѣляются общими итогами по всему государству въ такъ называемомъ финансовомъ законѣ (loi des finances).

Для покрытія казенныхъ расходовъ ассигнуются вышеозначенные прямые налоги, которые въ этомъ отношеніи называются главными (le principal des quatre contributions directes).

Для мѣстныхъ потребностей установляются добавочные сборы (centimes additionnels), расчитанные такъ, чтобы на каждый франкъ казенныхъ податей приходился извѣстный процентъ земскихъ и общественныхъ повинностей.

Процентъ этотъ по всѣмъ земскимъ сборамъ въ совокупности и по каждому изъ нихъ отдѣльно ограниченъ высшею нормою (maximum).

Расходы различаются на обязательные или текущіе (dépenses obligatoires) и необязательные или специальные (dépenses facultatives), и различіе между ними состоитъ въ томъ, что первые не могутъ быть ни возвышены, ни понижены и всегда покрываются однообразнымъ сборомъ, взимаемымъ по всѣмъ департаментамъ на основаніи общаго закона, ежегодно издаваемаго вмѣстѣ съ государственною росписью.

Расходы необязательные — такіе, которые опредѣляются смѣтами мѣстныхъ собраній, генеральныхъ и муниципальныхъ совѣтовъ, но подъ слѣдующими условіями: a) чтобы они оставались въ предѣлахъ узаконеннаго максимума; b) чтобы всякій расходъ былъ утвержденъ префектомъ; c) чтобы всякая потребность, признанная таковою мѣстнымъ начальствомъ, была исправлена и удовлетворена; d) наконецъ, чтобы взиманіе сбора было разрѣшено особымъ узаконеніемъ (loi spéciale).

Для этого по всѣмъ повинностямъ безъ исключенія префектъ вооруженъ властію или правомъ по должности (d'office) возвышать мѣстные сборы до высшаго размѣра, утверждать смѣты и раскладки, кассировать ихъ въ случаѣ усмотрѣнныхъ неправильностей и составлять прямо отъ себя новый бюджетъ департамента, представляемый на утвержденіе высшаго правительства.

Предоставляя себѣ указать въ этой главѣ дальнѣйшія подробности этой французской системы податей и повинностей, мы здѣсь должны только засвидѣтельствовать два факта, характеризующіе эту систему.

Первый—тотъ, что земскихъ и общественныхъ повинностей въ томъ значеніи, какъ принимаютъ ихъ въ Россіи, или въ Англіи (local-taxes), или въ Пруссіи (selbstständige Kommunal-Abgaben), то есть сборовъ, взимаемыхъ по особой раскладкѣ самихъ мѣстныхъ обывателей, отдѣльно и независимо отъ казенныхъ податей, что таковыхъ повинностей во Франціи вовсе нѣтъ. Всѣ мѣстныя повинности пріурочены къ государственнымъ податямъ и не только основанія раскладки, но и самый размѣръ повинностей опредѣляются законодательными актами, общимъ финансовымъ закономъ для расходовъ обыкновенныхъ, спеціальными законами для расходовъ чрезвычайныхъ. По выраженію одного французскаго писателя (La Brême, des Conseils généraux, p. 286) «добавочные сантимы суть принадлежности, привитыя къ основнымъ сборамъ, взимаемымъ въ пользу казны».

Les centimes additionnels sont des accessoires greffes sur le principal perçu au profit de l'état.

Второй фактъ, который мы должны подмѣтить, потому что онъ можетъ служить и для насъ полезнымъ предостереженіемъ, есть двусмысленное различіе, дѣлаемое во Франціи между повинностями обязательными и необязательными. По существу различіе между ними состоитъ только въ томъ, что первые всегда равняются максимуму, установленному для всего государства, и взыскиваются въ опредѣленныхъ размѣрахъ на опредѣленные предметы, вторые же могутъ быть различны по департаментамъ, но во всякомъ случаѣ должны быть повышены до нормальнаго размѣра по требованію правительства и начальства.

Изъ этого видно, въ какомъ безвыходномъ кругу двигается все мѣстное самоуправленіе Франціи. Государство въ лицѣ главы его (le chef de l'état) или представителей народа (les représentants du peuple) опредѣляетъ

и основанія раскладки, и порядокъ взиманія, и предметы обложенія, и самый размѣръ повинностей.

Администрація въ лицѣ префекта исправляетъ, дополняетъ и утверждаетъ смѣты и производитъ всѣ нужные расходы по должности (d'office), если мѣстныя собранія не исправляютъ повинностей, хотя бы не обязательныхъ, но признаваемыхъ полезными.

Поэтому, чтобы дать общее понятіе о земскихъ повинностяхъ Франціи, мы должны разсмотрѣть казенную податную систему, и въ особенности такъ называемые прямые налоги, les quatre contributions directes, къ коимъ причислены всѣ добавочные сантимы.

Казенные прямые налоги давали въ послѣдніе годы около 300 мил. фр. Добавочные сантимы около 200 мил. фр.; отношеніе между ними будетъ какъ 2 къ 3; на каждый рубль государственныхъ податей приходится 66 копѣекъ земскихъ и общественныхъ повинностей.

Главное значеніе для мѣстныхъ сборовъ имѣетъ первый изъ прямыхъ налоговъ, налогъ на недвижимости, contribution foncière; изъ 200 милл. добавочныхъ сантимовъ около 127 милл. прикидывалось къ этой подати.

Налогъ на недвижимости исчисляется во Франціи по доходности какъ и въ Англіи, но съ тою разницей, что доходность опредѣляется не по соображенію платежныхъ средствъ обывателей и не по оцѣнкѣ присяжныхъ, выборныхъ людей, а по межевому, геометрическому измѣренію земель и угодій съ обозначеніемъ доходности каждаго участка посредствомъ офиціальнаго, государственнаго кадастра.

Казенный кадастръ есть общее основаніе всѣхъ прямыхъ налоговъ и повинностей во Франціи.

Земская оцѣнка — основаніе государственныхъ податей и мѣстныхъ сборовъ въ Англіи.

Кадастровыя работы, какъ извѣстно, предприняты были при Наполеонѣ I въ 1808 г.; онѣ продолжались 14 лѣтъ и стоили 50 милл. франковъ; площадь оцѣненныхъ по кадастру земель равняется 49.530,336 гектарамъ, которыя и считаются податными угодьями; неподатныхъ земель считается 2.775,408 гект. (1 гектаръ=0,91 дес.), въ томъ числѣ около 1 м. непроизводительныхъ казенныхъ земель и 1 мил. подъ дорогами и улицами.

По этому расчету приходится на 1 годъ межевыхъ работъ около 3.250,000 десятинъ и на 1 десятину расходовъ безъ малого 1 франкъ;

для кадастраціи европейской Россіи потребовалось бы около 100 лѣтъ и 337 мил. рублей.

Расходы кадастра покрывались особымъ сборомъ по 5% съ казенныхъ налоговъ, который назывался centimes du cadastre и былъ отмѣненъ, если не ошибаемся, только въ пятидесятыхъ годахъ нынѣшняго столѣтія.

Результатъ этой долголѣтней и дорогой операціи замѣчателенъ: когда въ 1821 году сведены были предварительные итоги кадастровыхъ оцѣнокъ и примѣненъ къ нимъ прежній размѣръ поземельной подати, то оказалось, что налогъ съ недвижимыхъ имуществъ, простиравшійся въ 1808 г. на 240 м. фр., понизился до 154 м., то есть на 86 м. фр. въ годъ.

Это постепенное пониженіе продолжалось съ тѣхъ поръ безостановочно:

Налогъ на недвижимости давалъ государственной казнѣ:

Въ 1840 году 188 милл.
» 1850 » 187 »
» 1860 » 163 »

Въ то же время въ Англіи, гдѣ налогъ на доходъ раскладывался и взимался земскими учрежденіями, income-tax дала:

Въ 1843 году 5.408,548 фун. стерл.
и » 1860 » 10.424,887 » »

Итакъ громадные расходы, четырнадцатилѣтняя усидчивая работа межевыхъ и фискальныхъ чиновъ привели Францію къ тому, что казенный доходъ постепенно понижается именно по той отрасли народнаго богатства, которая составляетъ высшее преимущество этой плодороднѣйшей страны, по доходу съ земель, между тѣмъ какъ въ Великобританіи при системѣ земскаго самообложенія доходъ казны въ теченіе послѣднихъ 20 лѣтъ удвоился.

Нѣкоторые писатели объясняютъ это странное явленіе тѣмъ, что при мелкопомѣстности и дробности французскаго землевладѣнія правительство вынуждено было облегчать повинности крестьянскихъ земель и дѣйствовало такимъ образомъ въ разумно-демократическомъ духѣ; но едва ли это такъ, и еслибъ это было такъ, то все-таки спрашивается, разумна ли такая податная система, которая оставляетъ въ неподвижности налогъ на недвижимыя имущества въ то время, какъ цѣнность и доходность этихъ имуществъ, именно во Франціи въ теченіе послѣдняго полустолѣтія удвоились.

По официальной статистикѣ цѣнность поземельной собственности простиралась:

	въ	1821 г.	на	39,514.000,000 фр.
	»	1851	»	83,774.000,000 »
Доходность	»	1821	»	1,597.000,000 »
	»	1851	»	2,643.000,000 »

Мы смѣемъ думать, что объясненіе этого ненормальнаго явленія надо искать въ другихъ соображеніяхъ, именно въ тѣхъ трудностяхъ и сложностяхъ, которыя представляются при всякомъ казенно-фискальномъ порядкѣ обложенія, и самая точность, требуемая для съемокъ, инвентарныхъ описаній, подробныхъ оцѣнокъ, лишаетъ эту систему главнѣйшаго достоинства — возможности слѣдить за постепенныыъ и непрерывнымъ приращеніемъ доходности имуществъ и платежныхъ средствъ обывателей [1]).

Процедура французскаго кадастра слѣдующая: работы подраздѣляются на три статьи: а) межевыя дѣйствія (délimitation, triangulation, arpentage), b) оцѣночныя (classification du sol, classement des parcelles, évaluation), и с) повѣрочныя (mutation, renovation du cadastre).

Межевыя работы имѣютъ главною цѣлію разбить всю территорію государства на дѣлянки, parcelles. Parcelle означаетъ такой участокъ, который отличается отъ смежныхъ земель или по владѣнію или по культурѣ (par la différence du propriétaire ou de la culture); кромѣ того, если земли одного владѣльца, хотя бы одинаковаго свойства, попадаютъ въ разные планшеты, то онѣ разбиваются на особыя дѣлянки; участки, однажды замежеванные въ делянку, остаются навсегда отдѣльными, хотя бы впослѣдствіи и поступили въ одно владѣніе.

Всѣхъ parcelles считалось:

въ 1842 году 126.210,194.

Въ нихъ пространства — 49.530,336 гектаровъ. Землевладѣльцевъ было въ 1859 г. — 11.053,702. На каждую parcelle въ средней сложности приходится 0,36 нашей десятины.

Оцѣночныя дѣйствія производятся въ слѣдующемъ порядкѣ: classification du sol; въ каждой общинѣ избираются муниципальнымъ совѣтомъ 5 коммиссаровъ для классификаціи почвы; классовъ можетъ быть установлено для земельныхъ угодій не болѣе 5, для сельскихъ построекъ до 10. Строенія городскія не подлежатъ классификаціи и оцѣниваются каждое отдѣльно.

Classement des parcelles; операція эта состоитъ въ томъ,

чтобы подвести каждую дѣлянку подъ соотвѣтствующій классъ; для этого составляется особая коммиссія изъ вышеупомянутыхъ оцѣнщиковъ (commissaires-classificateurs) и короннаго чиновника контролера департамента. —Évaluation, оцѣнка есть послѣднее дѣйствіе кадастраціи, она производится посредствомъ исчисленія доходности нѣсколькихъ примѣрныхъ имѣній и преимущественно такихъ, сказано въ инструкціи, которыя сданы въ аренду (domaines affermés); изъ этихъ примѣровъ выводится средняя доходность земель вообще, которая и примѣняется къ прочимъ владѣніямъ той же общины. Оцѣнки отмѣчаются въ такъ называемомъ оцѣночномъ тарифѣ, tarif des évaluations, который поступаетъ на утвержденіе муниципальнаго совѣта и далѣе на просмотръ префекта. Префекту дается право въ случаѣ замѣченныхъ имъ неправильностей возвращать тарифъ для исправленія муниципальному совѣту.

Повѣрка кадастра бываетъ ежегодная и срочная; первая называется mutation, вторая renovation du cadastre. Mutation означается только машинальное дѣйствіе переписки отдѣльныхъ дѣлянокъ при переходѣ ихъ отъ одного владѣльца къ другому; она производится ежегодно чиновниками министерства финансовъ, мѣстными контролерами и сборщиками (le controleur et le précepteur).

Renovation du cadastre означаетъ переоцѣнку, и эта статья составляетъ именно отличительную и слабѣйшую сторону французской кадастровой системы: съ одной стороны очевидно, что налогъ на цѣнность и доходность только тогда раціоналенъ, когда онъ безостановочно слѣдитъ за движеніемъ этихъ двухъ факторовъ, не за колебаніями рыночныхъ случайныхъ цѣнъ, но за нормальнымъ повышеніемъ. цѣнности недвижимыхъ имуществъ вслѣдствіе приращенія народонаселенія; съ другой стороны также безспорно, что многосложная фискальная операція, называемая кадастромъ и предполагающая точное измѣреніе и офиціальную оцѣнку каждой изъ 126 милл. дѣлянокъ Франціи не допускаетъ частыхъ переоцѣнокъ.

Это затрудненіе и лишаетъ французскій кадастръ всякой подвижности: уже въ 1836 г. по истеченіи не болѣе 15 лѣтъ по окончаніи кадастра вопросъ о переоцѣнкѣ былъ поднятъ многими генеральными совѣтами, но отклоненъ въ виду расходовъ, требуемыхъ на таковую операцію; предложенія эти возобновлялись почти ежегодно и наконецъ разрѣшены были закономъ 7-го августа 1850 г., по коему постановлено: возобновленіе кадастра производить не прежде какъ по истеченіи 30 лѣтъ отъ его введенія и неиначе какъ по

росьбѣ о томъ муниципальнаго совѣта и за счетъ той бщины, которая проситъ о переоцѣнкѣ.

Мы сочли нужнымъ предпослать нашему изслѣдованію о земскихъ овинностяхъ Франціи это описаніе кадастровой операціи, потому что ю опредѣляется главный характеръ всей французской податной истемы.

Движеніе ея предоставлено наглядно въ приложенной таблицѣ, изъ оей мы должны сдѣлать слѣдующія выводы:

Налогъ на педвижимости, если принять офиціальныя данныя 1850—851 года, 285 мил. налога и 2,643 мил. дохода, составляетъ около 0% съ чистой ренты земель и домовъ, то есть процентъ почти втрое еньшій чѣмъ прямые налоги съ недвижимостей въ Англіи. Онъ составляетъ, или вѣрнѣе сказать, составлялъ въ прежніе годы главный ресурсъ какъ государственнаго бюджета, такъ и мѣстныхъ сборовъ, но со веденіемъ кадастра пріостановился въ приращеніи, по государственному юджету даже уменьшился, по добавочнымъ сантимамъ возвысился въ 0 лѣтъ только на 50%, между тѣмъ какъ прочія повинности увеичились:

налогъ на личности почти втрое,
налогъ на промыслы » въ пять разъ,
налогъ на двери и окна » въ девять разъ [2]).

Изъ этого видно, что система кадастра имѣла то послѣдствіе, что еренесла податныя тягости съ поземельной собственности на другіе редметы, на городскія строенія, промыслы и лица.

Вышеозначенные 4 прямые налога взимаются слѣдующимъ поядкомъ:

а) Поземельный налогъ или налогъ на недвижимости contribution foncière) взимается со всѣхъ поземельныхъ имуществъ, застроенныхъ и незастроенныхъ (propriétés foncières bâties ou on bâties) по чистому доходу, выведенному изъ средней сложности нѣсколькихъ годовъ. Доходъ этотъ опредѣляется кадастромъ.—Доходъ съ мель исчисляется по дѣйствительному приходу за вычетомъ расходовъ а обработку, посѣвъ, уборку и содержаніе хозяйства. — Доходъ съ омовъ, фабрикъ, заводовъ выводится по дѣйствительной наличной гммѣ, остающейся въ распоряженіи владѣльца по покрытіи расходовъ на емонтъ и содержаніе строеній и за исключеніемъ извѣстнаго процента а погашеніе. Всякое застроенное имущество оцѣнивается вдвойнѣ, опервыхъ по площади занимаемой земли, при чемъ земля подъ строеніемъ цѣнится не ниже лучшихъ пахотныхъ земель, вовторыхъ по

наемной платѣ послѣднихъ 10 лѣтъ со скидкой 25% для жилыхъ домовъ и 33% для фабрикъ и заводовъ; дома, не занятые въ теченіи 1 года, оцѣниваются только по площади лежащей подъ ними земли; — новыя строенія въ теченіи первыхъ двухъ годовъ оцѣнкѣ не подлежатъ; — вовсе исключаются изъ обложенія сельско-хозяйственныя строенія (granges, écuries, caves, greniers ainsi que les cours des fermes et métairies), государственныя земли не производительные и казенные лѣса (les biens nationaux non productifs et parmi ceux productifs les bois et forêts), удѣльныя имѣнія (les biens de la dotation de la couronne).

b) Налогъ личный и на движимости — contribution pesonnelle et mobilière. Первая, личная подать, исчисляется по цѣнности 3 рабочихъ дней, устанавливаемой по каждому департаменту особо генеральнымъ совѣтомъ (conseil général); не ниже 50 сант. и не выше 1 фр. 50 сант. за одинъ день.

Вторая contribution mobilière взимается по найму, платимому податнымъ обывателемъ за свою квартиру, причемъ обложенію не подлежатъ торговыя и промышленныя помѣщенія, обложенныя патентнымъ сборомъ.

c) Contribution des portes et fenêtres. Подать эта подраздѣляется на 48 разрядовъ по населенію городовъ и по размѣрамъ строеній; въ городахъ и общинахъ менѣе 5000 жителей взимается съ одного окна, двери или воротъ отъ 30 сант. до 250; въ мѣстностяхъ съ населеніемъ болѣе 100.000 отъ 1 фр. до 18 фр. 80 сант.

d) Impôt des patentes; патентный сборъ устанавливается законодательнымъ порядкомъ и поступаетъ сполна въ государственную казну; общинамъ (communes) предоставлено только взимать единовременно при выдачѣ новыхъ патентовъ 8% въ пользу своихъ кассъ.

Эти 4 прямыя подати составляютъ общее основаніе всей податной системы Франціи; къ нимъ примыкаютъ такъ называемые добавочные сантимы; по каждой мѣстной повинности департамента или общинъ опредѣляются вопервыхъ число сантимовъ, предназначаемыхъ на эту повинность, вовторыхъ съ какого изъ 4 прямыхъ налоговъ они расчитываются, съ одного, съ двухъ или со всѣхъ четырехъ; согласно этому и самые сантимы различаются по названіямъ — centimes ordinaires, facultatifs, extraordinaires, spéciales, а расходы на обязательные и необязательные, dépenses obligatoires ou facultatives.

Centimes ordinaires, обыкновенные. По объясненію французскихъ публицистовъ главное отличіе этихъ сантимовъ заключается будто бы въ томъ, что они назначаются для такихъ расходовъ,

тоторые связаны съ общенародными интересами (?) и перенесены изъ сударственнаго бюджета въ департаментскія смѣты для того только, 'обы состоять подъ ближайшимъ надзоромъ мѣстныхъ властей. Суще-венное же болѣе ясное ихъ отличіе есть то, что они идутъ на покрытіе ›язательныхъ и опредѣленныхъ расходовъ, устанавливаются общимъ инансовымъ закономъ (loi des finances), ежегодно издаваемымъ вмѣстѣ ь государственною росписью, что мѣстныя собранія, генеральные со-ѣты принимаютъ эту статью только къ свѣдѣнію, однимъ словомъ, что ии вовсе не относятся къ земской самодѣятельности и могутъ быть ›авнены съ нашими такъ называемыми государственными земскими ›винностями.

Centimes spéciales, спеціальные сантимы, имѣющіе особыя ıзначенія: a) для сельскихъ дорогъ 5 сантимовъ съ 1 франка, b) для ıчальнаго образованія 3 сантима, c) для расходовъ кадастра взималось › 1850 г. тоже 5 сантимовъ. Независимо отъ этого обязательнаго юра департаментамъ и общинамъ предоставлено облагать себя на тѣ же ›едметы добровольными сборами по 3 добавочныхъ сантима на дорожную ›винность и по 4 на школы.

Centimes extraordinaires, чрезвычайные сантимы. Въ гучаѣ еслибы вышеозначенные обыкновенные и спеціальные сантимы :азались недостаточными для покрытія расходовъ, то общины должны лагать себя чрезвычайными сборами, которые различаются на ежегод-ıе и временные (dépenses annuelles ou non annuelles). Первые могутъ юстираться до 10 сантимовъ, вторые до 5. Постановленія о томъ му-щипальныхъ совѣтовъ утверждаются префектомъ въ общинахъ, имѣю-ихъ менѣе 100,000 фр. прихода, и императоромъ во всѣхъ про-ıхъ. Если община отказывается отъ взиманія чрезвычайныхъ санти-ıвъ, то они взыскиваются въ видѣ особаго сбора по высочайшему при-зу (par décret impérial), если сборъ не превышаетъ максимума, или по обому узаконенію (par une loi spéciale), если превышаетъ.

Вторые временные сборы подраздѣляются на разныя категоріи, смотря. тому, въ какихъ размѣрахъ они требуются: если сборъ не превышаетъ сант. и устанавливается не долѣе какъ на 5 лѣтъ, то постановленіе ниципальнаго совѣта приводится въ дѣйствіе безъ дальнѣйшаго верждения.

Если срокъ продолжительнѣе отъ 5 до 12 лѣтъ, то требуется утвер-ценіе префекта. Наконецъ, если предполагаемая чрезвычайно-временная ›винность превышаетъ и высшій размѣръ 5 сант. и 12 лѣтній срокъ, › она устанавливается неиначе какъ съ согласія префекта въ общинахъ

съ доходомъ менѣе 100,000 фр. и по высочайшему приказу (par décret) во всѣхъ прочихъ.

Centimes facultatifs, необязательные сантимы.

Въ послѣднихъ двухъ разрядахъ спеціальныхъ и чрезвычайныхъ сантимахъ дѣлается еще кромѣ того различіе между сборами обязательными (obligatoires) и необязательными (facultatifs). Такъ напримѣръ спеціальные сборы на дорожную повинность обязательны до 5 сан., для народныхъ школъ до 3; затѣмъ въ видѣ необязательной повинности могутъ быть возвышены первый еще на 3 сант., второй — на 4. Чрезвычайные сборы на обязательные расходы могутъ простираться до 10 и 5 сант., какъ мы выше объяснили; и сверхъ того на таковые же чрезвычайные предметы, если они не обязательны, могутъ быть установлены особые centimes facultatifs.

Но здѣсь-то именно въ этомъ тонкомъ, неуловимомъ различіи между расходами и сборами обыкновенными, чрезвычайными и необязательными представляется главное двусмысліе французской податной системы, двусмысліе, имѣвшее роковое вліяніе на самостоятельность общиннаго самоуправленія.

Чтобы объяснить, сколько можно, эти смутные порядки, мы должны разсмотрѣть отдѣльно смѣты департаментовъ (budget des départements) и смѣты общинныя (budget des communes).

Первыя соотвѣтствуютъ въ извѣстной степени нашимъ губернскимъ земскимъ сборамъ, вторыя—общественнымъ; уѣздныхъ повинностей во Франціи нѣтъ.

Смѣты департаментовъ, budget des départements.

Вопросъ о самостоятельности департаментовъ въ хозяйственномъ ихъ управленіи есть вопросъ спорный и сомнительный во Франціи. Въ дѣйствительности оказывается, что мѣстные расходы департаментовъ никогда въ точности не различались отъ государственныхъ расходовъ; по мѣрѣ того какъ развивались или ослабѣвали централизаціонныя стремленія высшаго правительства, возрасталъ или стѣснялся и бюджетъ департаментовъ. Эти колебанія замѣчательны. Въ послѣдніе годы передъ революціей, по показаніямъ французскаго писателя Бальи (Histoire financière de Bailly. II. p. 278) и англичанина Артюра Юнга, разные мѣстные сборы, поступавшіе въ распоряженіе провинціальныхъ властей помимо казны, простирались по первому на 41 м. ливровъ, по второму на 95.900,000.

Въ 1791 г. декретомъ учредительнаго собранія основанъ особый

ндъ для расходовъ, причисленныхъ къ провинціальному бюджету и сигновано въ годъ 56.300,000 ливровъ.

Въ 1795 г. національный конвентъ обновилъ систему добавочныхъ нтимовъ и ассигновалъ съ 1 франка казенныхъ налоговъ $^1/_8$ часть или)% (sousaditionnels) для расходовъ департаментовъ и общинъ, что ставило всего сборовъ 30.000,000 фр. Но уже черезъ три года при льнѣйшемъ развитіи административной централизаціи этотъ размѣръ казался слишкомъ широкимъ, и добавочные сантимы уменьшены съ) на 15.

Въ 1801 г. земскіе сборы отмѣнены вовсе; декретомъ перваго кон-ла (an IX 7 ventose) установлено, что мѣстные расходы покрываются мами, ассигнуемыми отъ правительства, и сумма эта опредѣлена ь 27.500,000 фр.

Имперія опять возстановила добавочные сантимы въ размѣрѣ $21\frac{1}{2}$%.

Реставрація вновь измѣнила эту систему; оставивъ добавочные сантимы въ видѣ общаго налога, она взимала ихъ въ пользу казны и изъ бщаго итога удѣляла часть на мѣстные расходы; по этому новому орядку сантимы раздѣлялись на генеральные (centimes généraux) и стные (centimes spéciaux); общій итогъ ихъ доходилъ до 50% въ 815 г. и 60% въ 1818 г., изъ коихъ 17 — 22% поступали на расходы департаментовъ (service départemental), а остальные на государственные; изъ этого источника была покрыта военная контрибуція, аложенная на Францію союзными арміями.

Въ 1829 г. расходы департаментовъ (service départemental) простирались на 45.781,886 фр., въ 1848 г. на сумму около 110.000,000, ъ 1858 году на сумму около 173.000,000.

Вмѣстѣ съ тѣмъ такому же колебанію подвергаются и предметы емскихъ расходовъ.

По закону 1791 г. къ нимъ отнесены тюрьмы, большія дороги, убличныя зданія, содержаніе мѣстной администраціи и больницъ. Въ 815 — 1817 г. изъ добавочныхъ сантимовъ, переименованныхъ въ entimes généraux, выплачивается государственный расходъ военной онтрибуціи.

Въ 1828 г. къ расходамъ департаментовъ отнесено жалованье префектовъ и субъ-префектовъ и изъ 45 милл., ассигнованныхъ на всѣ емскія смѣты, выходило на эту статью 11.699,946 фр., которые назывались dépenses fixes ou communes.

Въ 1838 г. эти dépenses fixes перечислены въ государственную

роспись и бюджетъ департаментовъ облегченъ на 6,6 добавочныхъ сантимовъ.

Но въ 1853 г. признано опять нужнымъ отнести на земскій счетъ меблированіе домовъ, занимаемыхъ префектами (le mobilier des préfectures) и на этотъ чисто административный расходъ ассигновано $2\frac{1}{2}$ сантима, составившихъ въ 1859 г. на всѣ департаменты 1.041,000 фр. Въ 1856 г. тюремные расходы въ размѣрѣ 2 добавочныхъ сантимовъ переведены изъ департаментскихъ смѣтъ въ государственный бюджетъ [3]).

Изъ этого видно, какъ смутны и шатки во Франціи понятія о земскомъ и общественномъ хозяйствѣ: центральное правительство опредѣляетъ само отъ себя общую сумму мѣстныхъ расходовъ, — вычисляетъ прямо итогъ и положительную цифру этихъ расходовъ, — ассигнуетъ на нихъ то извѣстную сумму, выдѣляемую изъ государственной казны, то извѣстное число добавочныхъ су или сантимовъ, взимаемыхъ съ каждаго франка казенныхъ податей; — эти су и сантимы принимаютъ самыя различныя названія, смотря по предметамъ, на которые ассигнуются, — то означаются особыми прилагательными «генеральные» (centimes généraux) и подъ этимъ именемъ поступаютъ непосредственно въ казну, то ассигнуются на чисто административные расходы — содержаніе префектовъ, меблированіе казенныхъ строеній и называются «постоянными и общими расходами» (dépenses fixes ou communes), — то наконецъ подраздѣляются на безчисленныя категоріи сантимовъ, обязательныхъ, обыкновенныхъ, спеціальныхъ, чрезвычайныхъ, изъ коихъ каждая слѣдуетъ особому порядку расходованія и отчетности.

Но среди этихъ разнообразныхъ и съ перваго взгляда нѣсколько сбивчивыхъ правилъ при внимательномъ изслѣдованіи открывается одна общая черта, проведенная послѣдовательно всѣми правительствами Франціи.

Это безусловное подчиненіе всего хозяйственнаго управленія мѣстной и центральной администраціи.

Порядокъ составленія смѣтъ и раскладокъ всегда былъ и остался неизмѣнно въ полномъ распоряженіи правительства.

Порядокъ этотъ слѣдующій:

Общій итогъ мѣстныхъ расходовъ, именуемый service départemental и заключающій въ себѣ не только бюджеты департаментовъ, но и смѣты общинъ (budget communal), опредѣляется по всѣмъ обязательнымъ и текущимъ расходамъ финансовымъ закономъ (loi des finances) и по всѣмъ чрезвычайнымъ расходамъ спеціальными узаконеніями (lois spéciales).

Законодательная власть распредѣляетъ этотъ итогъ между департ-

ментами, генеральные совѣты между округами, окружныя собранія между общинами.

Такимъ образомъ итогъ мѣстныхъ потребностей опредѣляется не посредствомъ сложенія отдѣльныхъ смѣтъ по соображеніямъ мѣстныхъ собраній, а напротивъ огульно на всю Францію по усмотрѣнію правительства и съ утвержденіемъ центральнаго представительнаго собранія.

Поэтому всѣ добавочные сантимы признаются во Франціи impôts de répartition, то есть повинностями, подлежащими только распредѣленію и это іерархическое распредѣленіе, соотвѣтствующее территоріальному дѣленію государства на департаменты, округа и общины, и составляетъ главный, почти единственный предметъ совѣщаній мѣстныхъ совѣтовъ.

Совѣщанія эти слѣдуютъ слѣдующему порядку:

Руководствуясь общей суммой, назначенной на департаментъ, префектъ съ своимъ совѣтомъ (conseil de préfecture) составляетъ проэктъ смѣты, главная цѣль коей состоитъ въ томъ, чтобы опредѣлить, покрываются ли расходы обязательными сборами, называемыми centimes ordinaires et spéciaux и прочими текущими доходами городовъ и общинъ и въ случаѣ ихъ недостаточности нужно ли и въ какомъ размѣрѣ взимать чрезвычайные сантимы (centimes extraordinaires et facultatifs).

Затѣмъ смѣта предъявляется генеральному совѣту и разсматривается двоякимъ порядкомъ: первая ея часть объ обязательныхъ расходовъ (dépenses obligatoires) и ассигнуемыхъ на нихъ сантимахъ принимается совѣтомъ только къ свѣдѣнію и голосованію не подлежитъ; но чтобы не стѣснять дорогое для французовъ право слова, совѣтникамъ предоставлено право совѣщаться и объ этихъ расходахъ (délibérer, émettre leur avis).

Второй отдѣлъ о расходахъ необязательныхъ и чрезвычайныхъ требуетъ утвержденія генеральнаго совѣта, по большинству голосовъ, но съ слѣдующими оговорками: а) никакой расходъ, хотя бы и произвольный (facultatif), не можетъ превышать узаконеннаго высшаго размѣра (maximum), b) всѣ смѣтныя статьи безъ различія подлежатъ утвержденію мѣстнаго начальства или высшаго правительства, с) наконецъ во всѣхъ случаяхъ когда администрація усматриваетъ неправильности въ смѣтахъ и раскладкахъ или когда расходы, предложенные правительствомъ, отвергаются мѣстными совѣтами и остаются невыполненными, послѣднее слово остается за начальствомъ; общимъ правиломъ [illegible]ется, что всѣ текущіе расходы въ такомъ случаѣ

производятся префектомъ по должности (d'office), а чрезвычайные возлагаются на департаменты по особому законоположенiю (sont imposés d'office par la loi spéciale).

Самостоятельныя дѣйствiя генеральныхъ совѣтовъ по хозяйственному управленiю собственно ограничиваются слѣдующими скромными статьями: a) они опредѣляютъ сумму складчинъ и взносовъ, поступающихъ отъ округовъ и общинъ на расходы депармамента (contingent des arondissements, cotisations municipales), b) установляютъ нормальную цѣну рабочаго дня, на основанiи коей расчитывается личный налогъ (contribution personnelle), но и при этомъ ограничены низшимъ и высшимъ размѣромъ отъ 50 сант. до 150, c) опредѣляютъ стоимость содержанiя умалишенныхъ въ заведенiяхъ общественнаго призрѣнiя.

По этимъ статьямъ, и только по этимъ, постановленiя генеральныхъ совѣтовъ признаются окончательными (ils règlent); по всѣмъ прочимъ они совѣщаются (ils délibèrent), но рѣшенiя поступаютъ всѣ безъ изъятiя на просмотръ и утвержденiе префекта.

Изъ этого видно, въ какiя тѣсныя рамы поставлено совѣщательное право выборныхъ людей по хозяйственному управленiю; но эта черта еще не главная; чтобы уразумѣть всю силу административнаго механизма во Францiи, надо вникнуть въ порядокъ приходо-расходованiя земскихъ суммъ и тогда открывается и подтверждается несомнѣнная истина, что правительственная централизацiя держится въ этой странѣ не столько политическими учрежденiями и конституцiями, сколько силою податныхъ и контрольныхъ законоположенiй, подводящихъ каждый сантимъ мѣстныхъ сборовъ и расходовъ подъ ревизiю и учетъ коронныхъ чиновниковъ.

Въ этомъ отношенiи можно сказать, что французскiе департаменты не имѣютъ вовсе никакой самостоятельности; всѣ земскiе сборы взимаются одновременно и совокупно съ казенными по общимъ окладнымъ листамъ (les rôles) и казенными сборщиками (collecteurs, percepteurs); суммы хранятся и расходуются чиновниками казначейства (receveurs, payeurs du trésor); ордеры на уплату суммъ (mandats) подписываются префектомъ.

Добавочные сантимы, отдѣляемые по теорiи на земскiя нужды, въ дѣйствительности неразрывно связаны съ такъ называемымъ le principal, то есть съ франкомъ казенныхъ податей, къ коему они добавляются; они взыскиваются, хранятся и расходуются совокупно, такъ что государственное казначейство является во Францiи общимъ повсемѣстнымъ

сборщикомъ всѣхъ повинностей и приходо-расходчикомъ всѣхъ земскихъ суммъ.

Но и этого мало: чтобы еще болѣе связать департаменты въ общую сѣть административной централизаціи, дальновидные правители Франціи, кромѣ положительной обязанности, представили имъ также матеріальныя выгоды въ этомъ безусловномъ подчиненіи; принимая на себя весь тяжкій трудъ счетоводства земскихъ суммъ, правительство еще кромѣ того гарантируетъ земство отъ всякихъ недоимокъ и потерь. Для этого оно приняло на себя отвѣтственность по поступленію всѣхъ добавочныхъ сантимовъ; сколько бы ихъ ни поступило, и сколько бы ни осталось въ недоборѣ, казна выплачиваетъ сполна департаменту наличными деньгами всю сумму установленнаго сбора. Для огражденія своихъ собственныхъ утратъ она взимаетъ отъ земства въ вознагражденіе риска, въ видѣ страховой преміи отъ недоимокъ 3% съ общей суммы добавочныхъ сантимовъ. Эти проценты поступаютъ безвозвратно въ пользу казны и затѣмъ уже департаменты и представители ихъ, генеральные совѣты, никакихъ другихъ расчетовъ не вѣдаютъ и не производятъ, и гарантируются безусловно въ полномъ поступленіи своихъ сборовъ.

Случайные приходы (produits éventuels) точно также поступаютъ непосредственно въ казначейства по ордерамъ префекта.

Храненіе суммъ поручено казеннымъ учрежденіямъ и не въ видѣ особаго депозита, а сообща съ казенными деньгами; генеральный сборщикъ (receveur général) открываетъ кредитъ департаменту на сумму причитающихъ ему сборовъ и выплачиваетъ расходы по предъявленію ордера префекта, при чемъ расчета процентовъ не дѣлается и весь оборотъ производится огульно безъ всякаго балансоваго расчета, какъ будто бы суммы принадлежали къ одной нераздѣльной кассѣ.

Эта операція приходо-расходованія (opération de recettes et de dépenses) кажется намъ главнѣйшею пружиною всего административнаго механизма Франціи и нельзя не признать, что съ точки зрѣнія правительственной, трудно придумать болѣе искусную систему для подавленія самодѣятельности народа и мѣстныхъ собраній и властей.

Всѣ соображенія глубокомысленной централизаціонной политики здѣсь приняты во вниманіе, и облегченіе обывателей отъ докучныхъ трудовъ взиманія налоговъ, и обезпеченіе ихъ отъ случайныхъ потерь, неминуемыхъ утратъ, неизбѣжныхъ недоимокъ и наконецъ самый интересъ фиска, вполнѣ и даже съ лихвою вознаграждаемый за свои заботы и рискъ значительной преміей 3% со всѣхъ добавочныхъ сантимовъ.

Такимъ образомъ и дѣятельность и отвѣтственность генеральныхъ совѣтовъ по части хозяйственнаго управленія со всѣхъ сторонъ ограждены попечительнымъ правительствомъ, и имъ не остается ничего болѣе, какъ слагать и умывать руки, полагаясь во всемъ на распорядительность казенныхъ сборщиковъ, благонадежность коронныхъ казначеевъ и благорасположеніе префектовъ.

Это положеніе вещей однако, не смотря на удобства такаго безотвѣтнаго и беззаботнаго управленія, изрѣдка возбуждало и ропотъ генеральныхъ совѣтовъ; нѣкоторые изъ нихъ ходатайствовали, чтобы земскія суммы хранились на особомъ текущемъ счетѣ, чтобы имъ зачитывали проценты, чтобы случайнымъ приходамъ велись особые счеты.

Но правительство всякій разъ отклоняло подобныя домогательства и въ мотивахъ своихъ приводило соображенія, которыя могутъ быть признаны основными догматами французской податной системы.

Такъ въ 1816 и 1832 годахъ на ходатайства генеральныхъ совѣтовъ министры, ссылаясь на мнѣніе государственнаго совѣта, отвѣчали: «что добавочные сантимы, какія бы ни были ихъ наименованія, постоянные (fixes), срочные (variables) или необязательные (facultatifs), суть настоящіе налоги, взимаемые неиначе какъ по общимъ законамъ, издаваемымъ палатами, что названіе dépenses départementales, расходы департаментскіе, означаютъ только то, что они производятся въ предѣлахъ департамента».

«Что коль скоро нужныя суммы поступили своевременно въ распоряженіе префекта для покрытія расходовъ, то департаментъ не имѣетъ уже болѣе никакого права вмѣшиваться въ распоряженіе министра финансовъ объ употребленіи и учетѣ этихъ суммъ». Наконецъ, «что по существующимъ законамъ департаменты составляютъ только территоріальныя дѣленія, ихъ доходы считаются только долями общихъ государственныхъ налоговъ, а расходы производятся неиначе какъ по приказамъ министровъ на основаніи кредитовъ, открытыхъ для мѣстныхъ потребностей законадательною властію» (avis du conseil-d'état du 18 novembre 1816; circulaire du min. de France 17 avril 1832).

Хотя законоположенія эти относятся къ отдаленнымъ годамъ, но они по сіе время остаются въ полной силѣ и мы сочли нужнымъ прописать эти замѣчательные «considérants» французскаго государственнаго совѣта, потому что изъ нихъ открывается настоящій задушевный взглядъ французскаго правительства на мѣстное самоуправленіе. Пререканія между министрами и департаментами повторялись впрочемъ и позднѣе: такъ въ 1842 г. мы находимъ циркуляръ министра внутреннихъ дѣлъ,

въ коемъ объяснено, «что префектамъ запрещается предъявлять приходо-расходные документы (les pièces de recette et de dépense) генеральнымъ совѣтамъ, еслибъ они ихъ потребовали, потому-де, прибавляетъ министръ, что совѣтамъ принадлежитъ только право ревизіи нравственнаго отчета администраціи (l'examen du compte MORAL de l'administration), а что ревизія матеріальная (le compte MATÉRIEL) подлежитъ контрольной палатѣ (la cour des comptes)». (Circul. du min. de l'intérieur du 22 juillet 1842.)

Этимъ замѣчательнымъ изрѣченіемъ мы можемъ заключить характеристику земско-хозяйственнаго управленія департаментовъ во Франціи.

Моральныя права всякаго рода принадлежатъ генеральнымъ совѣтамъ: право совѣщанія, право ходатайства, права словоговоренія, право разсмотрѣнія отчетовъ.

Матеріальныя права всецѣло приписаны администраціи: право утвержденія смѣтъ и раскладокъ, право расходованія земскихъ суммъ, право налагать на департаменты (d'office) всякія повинности, признаваемыя нужными, наконецъ и право дѣйствительной ревизіи расходовъ, ревизіи, называемой какъ будто въ насмѣшку le compte matériel, въ отличіе отъ земской ревизіи, которая должна ограничиться моральнымъ счетомъ, le compte moral!!

Что разумѣется подъ этимъ замысловатымъ выраженіемъ, какая мораль предполагается въ цифрахъ прихода и расхода, это непонятно для народовъ, непосвященныхъ въ высокія таинства французской цивилизаціи; но то вѣрно, что подъ прикрытіемъ этой нравственной ревизіи, французскіе администраторы позволяютъ себѣ самое безнравственное употребленіе фондовъ департамента, ассигнуя большую часть изъ нихъ на распространеніе своего вліянія, на покровительство людей и партій, преданныхъ правительству, на пособія и субсидіи тѣмъ коммунамъ, которыя выбираютъ депутатовъ, указанныхъ префектомъ.

Смѣты общинъ. Budget des communes.

Коммуна во Франціи имѣетъ или по крайней мѣрѣ должна бы имѣть по духу законодательства болѣе самостоятельности чѣмъ департаментъ. За ней всегда признавалось нѣкоторое право самоуправленія; какъ юридическое лицо (personne morale) она пользуется правами владѣнія, пріобрѣтенія, отчужденія, гражданскаго иска; и эти права ограничиваются только слѣдующимъ предѣломъ:

Община по французскимъ законамъ обязана передавать всѣ свои иму-

щества неприкосновенно отъ одного поколенія къ другому; общинныя имущества (les biens communaux) признаются заповѣдными и по этимъ соображеніямъ, для охраненія цѣлости и неприкосновенности общинной собственности, для огражденія ея отъ растратъ или безпорядочнаго управленія, предполагается что администрація должна имѣть постоянное и неуклонное попечительство надъ общественнымъ хозяйствомъ въ самомъ пространномъ смыслѣ этого слова.

Такимъ образомъ община во Франціи, хотя и признается собственникомъ, но пользуется своими имущественными правами условно, какъ несовершеннолѣтній владѣлецъ, имѣнія коего состоятъ подъ безсрочной опекой администраціи, эксплуатируются членами общины, но охраняются старшимъ хозяиномъ и опекуномъ — правительствомъ.

Общественное хозяйство подраздѣляется на три главныя статьи: 1) собственныя имущества и доходы общинъ, 2) мытныя пошлины (octrois) и другіе косвенные налоги, и 3) прямые сборы, взимаемые въ видѣ добавочныхъ сантимовъ.

По свѣдѣніямъ за 1862 г. доходы общинныхъ имуществъ движимыхъ и недвижимыхъ простирались въ 37,505 общинахъ Франціи на сумму . . . . 59.943,452 фр.

Косвенные сборы (octrois, taxes) давали всего дохода. . . . . 119.390,698 »

Прямые сборы . . . . 76.677,447 »

I. О первой статьѣ, общественныхъ имуществахъ, мы уже упомянули въ главѣ IX и объяснили, что они состоятъ въ полномъ распоряженіи мэра, а такъ какъ мэры по закону 1855 г. назначаются отъ короны, то и вся эта хозяйственная часть находится въ непосредственной зависимости отъ администраціи. Здѣсь мы должны еще прибавить, что по новѣйшимъ свѣдѣніямъ доходы общины быстро возрастаютъ. Въ 1836 г. считалось коммунъ съ доходомъ болѣе 500 фр. 27,093; въ 1862 г. изъ 37,505 французскихъ общинъ 33,504 имѣли дохода отъ 500 — 10,000 фр., 2,815 отъ 10,000 — 30,000; 453 отъ 30,000— 100,000 франк., и наконецъ 201 община большею частію городскихъ свыше 100,000 франк.

Если сообразить, что всѣ эти мѣстныя смѣты расходуются общественными властями, то понятно, какое огромное значеніе имѣетъ вопросъ объ опредѣленіи этихъ властей, т. е. мэровъ отъ короны или по выборамъ, вопросъ, дѣйствительно раздѣляющій мнѣнія во Франціи на два непримиримые лагеря и понынѣ всегда разрѣшаемый въ пользу

первой системы коронпаго определенія и административной централизаціи.

II. Косвенные сборы (octrois, taxes) составляютъ, какъ выше сказано, главную статью прихода общинъ; въ этомъ отношеніи французская податная система представляетъ глубокое различіе отъ англійской, по коей косвенные сборы исключительно предоставляются государственной казнѣ, а прямые налоги земству и обществамъ.

Мытными пошлинами (octrois) называются сборы, взимаемые съ разныхъ предметовъ мѣстнаго потребленія. Они устанавливаются, въ случаѣ недостатка другихъ статей дохода для покрытія издержекъ мѣстнаго управленія, преимущественно въ городахъ и только въ тѣхъ, въ коихъ населеніе болѣе 4,000 душъ. Муниципальнымъ совѣтамъ предоставлено входить съ представленіемъ о введеніи пошлины; представленія дѣлаются отъ мэра субъ-префекту; за тѣмъ слѣдуютъ по командѣ къ префекту, министру внутреннихъ дѣлъ и утверждаются по предварительному совѣщанію этого послѣдняго съ главнымъ директоромъ неокладныхъ сборовъ. Въ коммунахъ, гдѣ эти пошлины превышаютъ сумму 20,000 фр., назначается особый смотритель (préposé en chef); опредѣленіе его зависитъ отъ префекта.

Общій надзоръ по этому вѣдомству принадлежитъ министру финансовъ и входитъ въ кругъ дѣйствій главноуправленія косвенныхъ сборовъ (régie des contributions indirectes).

Другіе сборы (taxes), допускаемые въ общинахъ, слѣдующіе: a) сборъ въ пользу неимущихъ (taxe des indigents), взимаемый съ театральныхъ представленій, концертовъ, выставокъ и всякихъ зрѣлищъ въ размѣрѣ $\frac{1}{10}$ съ платы за входъ; такой же сборъ взимается и съ разныхъ увеселительныхъ собраній, публичныхъ баловъ, фейерверковъ, конскихъ скачекъ въ высшемъ размѣрѣ до $\frac{1}{4}$ валоваго сбора, b) пошлина съ хлѣба и мяса, при чемъ запрещается общинамъ облагать какіе либо другіе продукты: зерновый хлѣбъ, вино и прочее, c) пошлина съ собакъ отъ 1 до 10 франковъ со штуки.

III. Прямые сборы, какъ въ общинныхъ смѣтахъ, такъ и въ департаментскихъ, состоятъ изъ добавочныхъ сантимовъ, взимаемыхъ въ опредѣленныхъ размѣрахъ съ франка казенныхъ налоговъ, а именно:

1) Обыкновенные сантимы (centimes additionnaux ordinaires), взимаемые по всей Франціи въ одномъ размѣрѣ, а именно съ каждаго франка поземельнаго и личнаго налога по 5 сантимовъ. Они предназначены на текущіе расходы (dépenses ordinaires et obligatoires) и еже-

мѣсячно передаются въ распоряженіе коммунъ сполна, сколько ихъ поступило.

2) Къ таковымъ же обыкновеннымъ сантимамъ причисляется сборъ съ патентовъ, перечисляемый изъ казны въ кассы общинъ, съ каждаго франка патентныхъ пошлинъ по 8 сантимовъ, но только единовременно, то есть при первой выдачѣ патента.

3) На содержаніе проселочныхъ дорогъ (chemins vicinaux) коммуны обязаны взимать со всѣхъ прямыхъ казенныхъ налоговъ съ франка не болѣе 5 сантимовъ.

4) Сборъ на начальное образованіе подраздѣляется на нѣсколько разрядовъ: вопервыхъ, коммуны обязаны взимать на текущіе расходы по 3 сантима, называемыхъ спеціальными (centimes spéciaux pour l'instruction primaire); вовторыхъ, если этихъ доходовъ не достаетъ для покрытія издержекъ, то нужныя суммы взимаются по особой раскладкѣ по 2 сантима съ франка, которые называются subventions; они вотируются генеральными совѣтами, но могутъ въ случаѣ отказа этихъ послѣднихъ быть установлены и административнымъ порядкомъ (par décret); вътретьихъ, муниципальнымъ совѣтамъ поручено установлять ежегодно училищную плату (rétribution scolaire), простирающуюся, какъ мы видѣли въ главѣ о народныхъ школахъ, до 8½ фр. въ годъ.

5) Послѣдній ресурсъ общинъ въ случаѣ недостаточности всѣхъ прочихъ статей дохода, есть экстраординарный сборъ (centimes extraordinaires). Для этого чрезвычайнаго налога предписаны два правила: если сборъ назначается на предметъ обязательный, то постановленіе муниципальнаго совѣта подлежитъ утвержденію префекта или императора (въ коммунахъ имѣющихъ собственныхъ доходовъ болѣе 100 т. фр.); если расходъ, покрываемый новымъ сборомъ, необязательный, то онъ во всякомъ случаѣ восходитъ до утвержденія высшаго правительства. Максимумъ его полагается въ 10 сантимовъ съ франка прямыхъ налоговъ; но въ экстренныхъ случаяхъ, какъ напримѣръ для покрытія долга, онъ можетъ быть возвышенъ до 20%.

Если подвести итогъ всѣхъ этихъ различныхъ сантимовъ, то оказывается, что въ предѣлахъ законнаго максимума и не считая ни училищной платы, ни натуральной повинности, ни всѣхъ прочихъ рентъ и пошлинъ, денежныя повинности коммунъ могутъ простираться до 33 или даже 43% прямыхъ казенныхъ налоговъ (les quatre contributions directes); эти налоги въ шестидесятыхъ годахъ составляли около 300 милл.; общественные сантимы поэтому могли доходить, еслибъ вездѣ достигли

максимума, до 100 — 129 милл. фр., или 25 — 33 милл. рублей, что составляетъ на 1 жителя мужескаго пола отъ 131 до 173 копѣекъ общественныхъ сборовъ, не считая ни казенныхъ, ни департаментскихъ налоговъ.

Порядокъ взиманія, храненія и расходованія общественныхъ сборовъ.

Эта часть хозяйственнаго управленія совершенно слита съ казеннымъ фискальнымъ вѣдомствомъ; поэтому надо дать предварительно общее понятіе объ этомъ послѣднемъ. Мѣстное финансовое управленіе во Франціи поручено одноличной власти общаго приходо-расходчика или казначея — RECEVEUR GÉNÉRAL, по одному въ департаментѣ.

Подъ его начальствомъ дѣйствуютъ второстепенные чиновники — PAYEURS, производящіе по ордерамъ казначея расходы и отпуски, RECEVEURS PARTICULIERS — по одному въ каждомъ округѣ (arrondissement), PERCEPTEURS — сборщики податей. Отвѣтственнымъ лицомъ и общимъ распорядителемъ въ департаментѣ признается receveur général и власть его распространяется не только на подвѣдомственныя должностныя лица, но и на всѣхъ податныхъ обывателей (les redevables). Всякіе платежи и недоимки взыскиваются по его приказу, засвидѣтельствованному префектомъ (visés par le préfet).

Общинное хозяйственное управленіе и вся приходо-расходная часть коммунъ, какъ мы выше сказали, сливается съ этою фискальною организаціей въ томъ отношеніи, что казенные сборщики (LES PERCEPTEURS) исправляютъ по закону и должность казначеевъ (RECEVEURS) по всѣмъ предметамъ прихода и расхода общинъ, если доходы этихъ общинъ не превышаютъ 30,000 фр.; если же они выше, то должность эта замѣщается, по предложенію трехъ кандидатовъ отъ муниципальнаго совѣта, императоромъ въ большихъ городахъ, префектомъ или субъ-префектомъ въ сельскихъ общинахъ.

Въ послѣднемъ случаѣ они называются receveurs speciaux des communes и отличаются отъ прочихъ чиновниковъ финансоваго вѣдомства только тѣмъ, что состоятъ подъ надзоромъ общихъ казначеевъ, но не подъ ихъ отвѣственностію: «ILS SONT SOUS LA SURVEILLANCE DES RECEVEURS GÉNÉRAUX, MAIS NON SOUS LEUR RESPONSABILITÉ»; другими словами, что если коммуна, думая воспользоваться своимъ правомъ — имѣть особаго приходо-расходчика, выбираетъ таковаго съ утвержденіемъ начальства, то она чрезъ это теряетъ поручительство

казны, оставаясь во всѣхъ прочихъ отношеніяхъ подъ надзоромъ казеннаго управленія.

По общему правилу французской администраціи отъ всѣхъ чиновниковъ, исправляющихъ казначейскія должности, требуется залогъ (cautionnement); относительно же общинныхъ суммъ отъ коронныхъ чиновниковъ (percepteurs), исправляющихъ эти должности, требуется независимо отъ залога, представляемаго по казеннымъ податямъ, особый и непремѣнно денежный залогъ, пропорціональный оборотамъ общинной кассы.

Пропорція эта установлена такъ: если доходовъ по послѣднему истекшему году не болѣе 100,000 фр., то со всей суммы расчитывается залога 10%, не болѣе 10,000 фр.

Затѣмъ процентъ сбавляется; съ суммъ отъ 100 до 400 т. полагается $6\frac{1}{2}$% залога, а съ прихода выше 500 т. 5%.

Кромѣ того общины имѣютъ еще право требовать совершенія закладной, на общемъ законномъ основаніи, на имущество казначеевъ и сборщиковъ податей.

Закрѣпивъ такимъ образомъ общимъ надзоромъ и поручительствомъ связь общинныхъ кассъ съ казенными, правительство въ то же время и какъ бы въ вознагражденіе за эту уступку обезпечило общины и полною отвѣтственностію своихъ агентовъ за всякія растраты и недочеты. Изъ этой общей круговой поруки дѣлается исключеніе, какъ мы выше сказали, въ томъ случаѣ, если община пожелаетъ имѣть особаго сборщика, receveur spécial, и въ такомъ случаѣ муниципальная касса, хотя и остается подъ надзоромъ общаго короннаго казначея, но уже не лежитъ на его отчетѣ и отвѣтственности; и такъ какъ это разрѣшеніе имѣть особыхъ сборщиковъ касается только крупныхъ общинъ съ доходомъ болѣе 30,000 фр., то оно составляетъ только исключеніе; по общему порядку казенные сборщики (percepteurs) исправляютъ и должность муниципальныхъ казначеевъ, то есть приходо-расходчиковъ общинъ, и въ случаѣ если съ ихъ стороны открываются недочеты и растраты по суммамъ общинъ, то таковые относятся непосредственно на счетъ общаго казначея receveur général, и пополняются имъ немедленно и во всякомъ случаѣ изъ залоговъ или собственнаго его имущества. Ему предоставляется впослѣдствіи ходатайствовать о сложеніи взысканія, представляя доказательства, что дефицитъ произошелъ отъ причинъ, отъ него независящихъ; разрѣшеніе таковыхъ ходатайствъ зависитъ отъ министра финансовъ и въ извѣстныхъ случахъ восходитъ до государственнаго совѣта.

Расходы общинъ. Независимо отъ общихъ вышеизложенныхъ

порядковъ, французское законодательство установило еще много отдѣльныхъ правилъ для смѣтныхъ исчисленій и расходованія суммъ по разнымъ статьямъ муниципальнаго хозяйства и не смотря на сухость этого предмета, мы должны однако изложить длинный перечень мелочныхъ, подробныхъ указаній, въ коихъ именно и выражается самый духъ административной опеки, проникающей со всѣхъ сторонъ въ общественный бытъ и житейскія отношенія мѣстныхъ обывателей.

Мы выше сказали, что расходы, обязательные по существу, весьма мало различаются отъ необязательныхъ, и просимъ читателя обратить вниманіе на особыя уловки, посредствомъ коихъ это различіе, установленное закономъ, сглаживается и вовсе стирается на практикѣ.

Содержаніе секретаря и чиновниковъ при мэрѣ (traitement du secrétaire et des employés de la mairie). Расходъ этотъ ненеобязателенъ и постановляется муниципальнымъ совѣтомъ; но еслибы совѣтъ не назначилъ суммъ или назначилъ недостаточную, то префектъ по своему усмотрѣнію опредѣляетъ таковую d'office.

Жалованье полицейскихъ коммиссаровъ (traitement des commissaires de police). По прежнимъ узаконеніямъ полицейскіе коммиссары полагались только въ городахъ съ населеніемъ болѣе 5,000 душъ; въ 1852 г. они введены и въ сельскихъ обществахъ по одному въ кантонѣ. Жалованье имъ полагается по разрядамъ отъ 1,400 до 4,800 фр., и такъ какъ кантоны состоятъ изъ нѣсколькихъ общинъ, то распредѣленіе расходовъ между этими послѣдними предоставлено префекту.

Содержаніе полевыхъ и лѣсныхъ сторожей (gardes champêtres et forestiers). Тѣ и другіе опредѣляются префектомъ; жалованье первымъ, полевымъ сторожамъ, назначается муниципальнымъ совѣтомъ, а лѣснымъ — самимъ префектомъ. Суммы, ассигнованныя ко взысканію съ отдѣльныхъ общинъ, вносятся въ видѣ складчины (contingent communal) въ смѣты департаментовъ и расходуются непосредственно департаментскимъ начальствомъ.

Расходы по управленію общинными лѣсами (frais d'administration des bois des communes). Въ возвратъ издержекъ казны по управленію лѣсами общины выплачиваютъ по 5% съ валоваго дохода лѣсныхъ дачъ, при чемъ однако полагается, что общій итогъ этихъ процентовъ не долженъ превышать 1 франка съ гектара всей лѣсной площади. Оцѣнка лѣсныхъ произведеній, отпущенныхъ натурой, производится министромъ финансовъ по предложенію лѣсныхъ чиновниковъ, съ

приложеніемъ замѣчанія муниципальнаго совѣта и мнѣнія префекта (sic!) (loi du 14 juillet 1856, art. 14).

Застрахованіе общинныхъ имуществъ. Если община пожелаетъ застраховать свои строенія или движимость, то она обязана, заключивъ условіе посредствомъ мэра, представить страховой полисъ на утвержденіе субъ-префекта (décret du 13 avril 1861, art. 6, § 8).

Ремонтъ строеній (réparations d'entretien). Расходы по этой статьѣ производятся мэромъ до суммы 300 фр.; разрѣшаются субъ-префектомъ отъ 300 до 1,000 франковъ и префектомъ свыше 1,000 франковъ. Хозяйственнымъ образомъ производятся только строительныя работы ниже 300 фр., всѣ прочія сдаются съ публичныхъ торговъ.

Расходы на призрѣніе умалишенныхъ, дѣтей и неимущихъ (aliénés, enfants assistés, indigents). Мы видѣли въ главѣ объ общественномъ призрѣніи, что пособія неимущимъ ассигнуются отчасти изъ бюджета департаментовъ, отчасти изъ суммъ общинъ; но такъ какъ всѣ эти статьи централизируются въ департаментѣ, то общины не имѣютъ никакаго участія въ раскладкѣ этихъ сборовъ; префектъ составляетъ смѣту расходовъ, принимая въ соображеніе мнѣніе генеральнаго совѣта (sur l'avis du conseil général), онъ же производитъ распредѣленіе суммъ между общинами (il fixe le contingent des communes) и опредѣляетъ поденную плату за содержаніе призрѣваемыхъ.

Такимъ образомъ эти расходы, обязательные для коммунъ, налагаются на нихъ администраціей, сводятся подъ именемъ contingent des communes въ общую кассу казначейства и расходуются по ордерамъ (mandats) префекта.

Содержаніе учителей начальныхъ школъ (traitement des instituteurs primaires communaux). По французскому закону учители народныхъ школъ получаютъ окладнаго жалованья 200 фр. и кромѣ того школьную плату (rétribution scolaire), которая вмѣстѣ съ жалованьемъ должна составлять 600 фр. Если этотъ минимумъ не покрывается означенными двумя источниками, то муниципальный совѣтъ обязанъ взимать дополнительный сборъ въ такомъ размѣрѣ, чтобы во всякомъ случаѣ сумма 600 фр. была достигнута. Опредѣленіе школьной платы дѣлается также муниципальнымъ совѣтомъ; въ случаѣ же несостоятельности общинъ излишній расходъ покрывается субсидіями департамента и казны.

Расходъ этотъ до 600 фр. признается для общинъ обязательнымъ; дополнительное жалованье отъ 600 до 900 фр. не считается по закону обязательнымъ расходомъ, но по циркуляру министра (décr. du min.

de l'intér. 1865, № 7) разъяснено, что общины могутъ всетаки быть призваны (appelés) къ участію и въ этихъ экстраординарныхъ расходахъ.

Наемъ и содержаніе помѣщеній для народныхъ школъ (location et entretien de la maison d'école). При наймѣ помѣщеній для училищъ установлены слѣдующія правила: мэръ составляетъ проектъ контракта, муниципальный совѣтъ его разсматриваетъ (délibère) и представляетъ на утвержденіе префекта; контрактъ вступаетъ въ силу только по утвержденіи префекта. Внутреннее устройство школъ лежитъ на обязанности общинъ; на покупку мебели для учителей ассигнуется нормальная сумма въ 600 фр., причемъ казна принимаетъ на себя половину расхода 300 фр., но неиначе какъ съ соблюденіемъ слѣдующихъ формальностей: инспекторъ академіи производитъ повѣрку и оцѣнку купленной мебели и выдаетъ свидѣтельство, что она дѣйствительно стоитъ не менѣе 600 фр.; свидѣтельство это представляется префекту и отъ него препровождается къ министру (Arrêté du minist. 23 juin 1865).

Порядокъ взиманія и расходованія школьной платы (rétribution scolaire).

Плата эта, какъ мы объяснили въ главѣ о народныхъ школахъ, составляетъ во Франціи главную статью дохода по народнымъ школамъ и простирается до 8½ фр. съ ученика. Не смотря на совершенно мѣстный характеръ этого сбора, установленіе его однако не предоставлено общинамъ; муниципальный совѣтъ даетъ только предварительное свое мнѣніе о предполагаемомъ размѣрѣ школьной платы; затѣмъ предложеніе это вносится въ совѣтъ народнаго просвѣщенія, состоящій при префектѣ (conseil départemental de l'inst. publ.), далѣе переходитъ въ генеральный совѣтъ и наконецъ, если префектъ не соглашается съ мнѣніями всѣхъ этихъ совѣтовъ, то все дѣло поступаетъ на окончательное разрѣшеніе министра народнаго просвѣщенія (loi du 10 avril 1867, art. 12).

Еще важнѣе то обстоятельство, что префекту также предоставлено опредѣлять наибольшее число учениковъ, допускаемыхъ по причинѣ неимущества къ безплатному обученію (le maximum des élèves admis à l'enseignement gratuit) и соображаясь съ этимъ установлять и дополнительный окладъ, собираемый съ общины въ пользу учителя въ вознагражденіе за безплатное обученіе (circul. du min. d. l'instr. publ. 12 mai 1867).

Взиманіе сбора поручается или общему сборщику податей или самому учителю; въ послѣднемъ случаѣ требуется на это особое постановленіе

генеральнаго совѣта. Плата взыскивается или помѣсячно (par douzième) или по четвертямъ.

Смѣты и раскладки дорожной повинности (chemins vicinaux).

Эта статья, самая крупная въ бюджетѣ мѣстныхъ сборовъ Франціи, распредѣляется на три разряда по классификаціи дорогъ: a) обыкновенныя проселочныя дороги, chemins de petite communication, b) общія дороги, chemins d'intérêt commun, c) большія дороги, chemins vicinaux de grande communication.

По общему разуму законодательства первыя лежатъ на повинности общинъ, вторыя и третьи на повинности земства или департаментовъ; но на самомъ дѣлѣ различіе это исчезаетъ и вся дорожная повинность исправляется общинами, съ тѣмъ только различіемъ, что смѣты на проселочныя дороги составляются общинными совѣтами и только утверждаются префектами, а смѣты и раскладки большихъ дорогъ устанавливаются непосредственно префектомъ и распредѣляются имъ между общинами.

Средства, ассигнуемыя на содержаніе дорогъ, суть слѣдующія: вопервыхъ, текущіе доходы общинъ; вовторыхъ, за недостаткомъ ихъ, такъ называемые спеціальные сантимы, взимаемые до максимума 5%, или натуральная повинность по 3 дня въ году; вътретьихъ, въ случаѣ экстренной надобности, чрезвычайные сантимы (centimes extraordinaires), высшій размѣръ коихъ полагается въ 3%; наконецъ, по недостатку и этихъ суммъ, субсидіи, назначаемыя отъ департаментовъ по постановленіямъ генеральныхъ совѣтовъ (subventions départementales).

Эти различныя суммы и работы распредѣляются между вышеозначенными тремя разрядами дорогъ слѣдующимъ порядкомъ: муниципальные совѣты составляютъ прежде всего смѣты на исправленіе проселочныхъ дорогъ (chemins de petite communication), ассигнуя на нихъ текущіе свои доходы и спеціальные сантимы или рабочіе дни; постановленія совѣтовъ по этому предмету подлежатъ однако утвержденію префекта.

Затѣмъ на обсужденіе совѣтовъ вносятся смѣты прочихъ дорогъ общихъ и большихъ, составленныя префектами; по дорогамъ общимъ (d'intérêt commun) расходы прямо распредѣляются на общины, приписанныя къ этимъ дорожнымъ участкамъ, и всѣ расходы производятся подъ непосредственнымъ надзоромъ начальника департамента; по третьему разряду большихъ дорогъ префектъ также составляетъ прямо отъ себя смѣты и раскладки и имѣетъ право на покрытіе расходовъ истребовать отъ общинъ по 2 дня изъ 3, назначенныхъ на натуральную повин-

ность, и $\frac{2}{3}$ денежныхъ сборовъ, ассигнованныхъ по закону на дороги (loi du 24 mai 1836, art. 8).

Изъ этого оказывается, что хотя дорожная повинность считается общественною, но въ сущности она вся въ рукахъ администраціи; изъ сборовъ и работъ, ассигнованныхъ на этотъ предметъ, покрываются вопервыхъ расходы по содержанію большихъ дорогъ, потомъ исправленіе среднихъ дорогъ и затѣмъ уже сумма, какая остается, предоставляется въ распоряженіе общинъ на послѣдній разрядъ проселочныхъ дорогъ; а такъ какъ первые два разряда состоятъ въ непосредственномъ завѣдываніи префектовъ, то отъ ихъ усмотрѣнія и благорасположенія зависитъ притянуть къ себѣ всѣ наличныя средства общинъ для починки главныхъ путей сообщенія и оставить ихъ безъ всякихъ средствъ для содержанія проселочныхъ дорогъ.

Порядокъ исправленія дорогъ слѣдующій. Рабочая повинность (prestations en nature) во всякомъ случаѣ по желанію обывателя замѣняется денежною и такса, какъ поденныхъ, такъ и урочныхъ работъ устанавливается генеральнымъ совѣтомъ. Денежные сборы расходуются или мэромъ или префектомъ. Мэръ, глава общины, имѣетъ право производить расходы хозяйственнымъ образомъ только до 300 фр. Для расходовъ отъ 300 до 1,000 фр. должны быть произведены торги или испрошено разрѣшеніе префекта на хозяйственное ихъ производство. Расходы свыше 1,000 фр. ни въ какомъ случаѣ не производятся безъ публичныхъ торговъ. Надзоръ за работами поручается особымъ надзирателямъ agents voyers; они принимаютъ отъ подрядчиковъ произведенныя работы, даютъ имъ квитанціи и представляютъ протоколъ о пріемѣ работъ на утвержденіе.

Общественныя складчины, cotisations municipales [4]).

Мы выше объяснили, что по расчету французскаго законодательства главное различіе между департаментомъ и общиной состоитъ въ томъ, что первые признаются только территоріальными подраздѣленіями, не пользующимися хозяйственной самостоятельностію, между тѣмъ какъ вторыя имѣютъ значеніе юридическихъ лицъ (personne morale) и на этомъ основаніи пользуются правами владѣнія и распоряженія своимъ хозяйствомъ.

Но и эта относительная и очень скромная независимость муниципальныхъ правленій казалась повидимому столь неудобной для административнаго самовластія, что оно старалось всѣми силами обойти законъ и придумать такія мѣры, которыя, щадя общій принципъ самостоятельности

общины, допускали бы вмѣшательство правительства въ ихъ хозяйственныя распоряженія.

Съ этой цѣлію и были введены такъ называемыя общественныя складчины.

Онѣ основаны на предположеніи, что нѣкоторыя статьи расхода составляютъ предметъ общей пользы для многихъ смежныхъ общинъ; но вмѣсто того, чтобы изъ этой правильной посылки вывести заключеніе, что по таковымъ предметамъ нужно допустить соглашеніе муниципальныхъ совѣтовъ между собой, французское законодательство, вѣрное своему принципу централизаціи, прямо переноситъ эти статьи въ вѣдѣніе департаментовъ и въ распоряженіе центральнаго правительства. Таковыхъ предметовъ расхода насчитывается 11, изъ коихъ главные: печатаніе смѣтъ, отчетовъ и всякихъ вѣдомостей, жалованье лѣсной стражи, содержаніе умалишенныхъ, помѣщаемыхъ коммунами въ общихъ больницахъ и богадѣльняхъ, расходы полицейскіе (service de la police), врачебныя пособія неимущимъ, подписка на разные официальные журналы и изданія и пр.

По всѣмъ этимъ статьямъ смѣты нужныхъ расходовъ составляются центральнымъ правительствомъ, по соглашенію министровъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ; суммы взыскиваются съ общинъ по приказамъ префектовъ (par arrêtés des préfets) и поступаютъ въ кассу и распоряженіе казеннаго сборщика (receveur général); однимъ словомъ они вовсе изъемлются изъ вѣдомства общественныхъ властей и учрежденій, мэра и муниципальныхъ совѣтовъ, и подъ предлогомъ общности этихъ расходовъ переносятся прямо въ распоряженіе высшихъ властей и ихъ агентовъ.

Эта комбинація тѣмъ болѣе замѣчательна, что самыя статьи расхода, исчисленныя выше, вовсе не представляютъ того характера общихъ пользъ и нуждъ, который предполагается по смыслу закона; ни печатаніе смѣтъ и отчетовъ, ни подписка на правительственныя изданія, ни содержаніе лѣсной стражи не принадлежатъ къ числу такихъ расходовъ, которые не могли бы быть обсужены и расчитаны общественными властями, и непонятно, по какимъ соображеніямъ въ нихъ усмотрѣны общія пользы (intérêt commun). Скорѣе можно подумать, что этотъ intérêt commun есть не что иное, какъ интересъ правительства, состоящій въ томъ, чтобы не допускать въ общинахъ ни свободы печатанія, ни свободы чтенія и снабжать ихъ такими полезными изданіями какъ bulletin officiel du ministère de l'intérieur и journal des commissaires de police, выписка коихъ не только обязательна для всѣхъ коммунъ, но и вносится непосредственно въ смѣты расходовъ, по распоряженію мин.

внутреннихъ дѣлъ, по цѣнѣ абонемента, условленной съ издателями журналовъ.

Посредствомъ этой мѣры очень ловко обходится общее правило о самостоятельности общиннаго хозяйства и разныя статьи расхода, возводимыя въ высшій рангъ общеполезныхъ, тѣмъ самымъ изъемлются изъ контроля муниципальныхъ совѣтовъ и поступаютъ подъ надзоромъ высшаго правительства въ непосредственное распоряженіе губернскаго начальства, префектовъ.

Въ послѣднее время французская администрація широко воспользовалась этими общественными складчинами; въ 1850 г. онѣ доходили только до скромной цифры 8 милл. фр., въ 1859 г. уже считалось 23 милл. Въ настоящее время, или по крайней мѣрѣ въ послѣдніе годы имперіи, эти негласныя смѣты возросли до громадныхъ суммъ.

Общая сумма департаментскихъ и общественныхъ сборовъ и приходовъ.

Чтобы представить общій обзоръ земскихъ повинностей во Франціи, мы должны еще разъ напомнить читателю, что между департаментами и общинами представляется въ хозяйственномъ отношеніи слѣдующее коренное различіе:

Департамены извлекаютъ почти всѣ свои доходы изъ добавочныхъ сантимовъ и поэтому не производятъ никакихъ раскладокъ и въ расходованіи суммъ совершенно подчиняются префектамъ.

Общины кромѣ добавочныхъ сантимовъ имѣютъ еще и другія доходныя статьи, а именно собственныя имущества—движимыя и недвижимыя, и косвенные сборы, разныя пошлины, имѣющія характеръ мѣстныхъ самостоятельныхъ повинностей, взимаемыхъ по постановленіямъ и предложеніямъ муниципальныхъ совѣтовъ.

Мы разсмотримъ эти источники каждый отдѣльно.

Добавочные сантимы составляютъ главную статью дохода, общую для департаментовъ и общинъ. Максимумъ сантимовъ, взимаемыхъ съ 1 франка казенныхъ налоговъ, опредѣляется отдѣльно по каждому предмету и въ послѣдніе годы былъ слѣдующій:

	По департ. бюджетамъ.	По обществ. смѣтамъ.
Сантимы обыкновенные (sentimes ordinaires).	17,5	5
» необязательные (facultatifs) . . .	7,5	7
» дорожные (vicinaux)	5	5
» начальное образованіе (de l'instruction primaire)	2	3

	По департ. бюджетамъ.	По обществ. смѣтамъ.
Сантимы для кадастра (de cadastre) . . .	5	—
» чрезвычайные (extraordinaires) . .	9,9	10—20
Итого. . . .	46,9	30—40

Здѣсь надо замѣтить вопервыхъ, что изъ числа необязательныхъ общественныхъ сантимовъ 4 причислены къ начальному образованію и 3 къ дорожной повинности; по законамъ 10 апрѣля и 24 іюля 1867 г. дозволено общинамъ облагать себя этими добавочными сборами (facultatifs) на содержаніе безплатныхъ школъ (écoles gratuites) и проселочныхъ дорогъ (chemins vicinaux ordinaires). Если причислить это къ обязательнымъ сборамъ, то выходитъ всѣхъ сантимовъ департаментскихъ и общественныхъ на начальное образованіе 9 и на дорожную повинность 13.

Относительно чрезвычайныхъ сантимовъ постановлено, что они собственно не должны превышать 10% казенныхъ налоговъ, но въ случаѣ если предназначаются на уплату долговъ, то могутъ быть возвышены и до 20%; а такъ какъ большая часть городскихъ коммунъ были въ послѣднее время сильно обременены долгами, то можно принять, что максимумъ 20% былъ достигнутъ почти во всѣхъ городахъ.

Сантимы для кадастра отмѣнены по общественнымъ смѣтамъ, но оставлены въ департаментахъ для расходовъ по повѣркѣ кадастровыхъ оцѣнокъ.

Всѣхъ добавочныхъ сантимовъ взималось по росписи 1868 г.

По поземельному налогу	136.704,142 фр.
» личному налогу.	32.241,415 »
» налогу на двери и окна.	14.125,701 »
» патентному сбору	34.425,265 »
расходовъ взиманія было	400,000 »
Всего	217.263,923 фр.

Изъ нихъ причиталось:

На бюджетъ департаментовъ.	116.551,000 фр.
» общинъ	87.934,309 »
На пересылку суммъ и пр. (courtage). . . .	1.000,000 »
На разныя пособія земледѣлію и пр	2.152,000 »
На недоборы и недоточены (non valeurs). . .	9.626,514 »

Такъ какъ общая сумма четырехъ государственныхъ прямыхъ налоговъ составляла въ 1868 г. 325 мил., то добавочные сантимы (217 мил.) составляли около 66% казенныхъ податей; изъ этого видно,

что максимумъ обложенія не достигался въ средней сложности, но какъ мы увидимъ ниже, во всѣхъ многолюдныхъ коммунахъ, особенно въ больших городахъ, онъ не только взимался въ полной суммѣ, но и далеко еще не покрывалъ расходовъ.

Доходы отъ общественныхъ имуществъ (biens communaux) составляли въ 1868 г. отъ недвижимыхъ имуществъ, земель и лѣсовъ . . . . 54.412,556.

От капиталовъ и другихъ статей. . . . . . 5.530,896.

Всего. . 59.943,452.

Косвенные сборы (octrois, taxe des indigents и др.) простирались на сумму. . . . . 119.390,698.

Эти три статьи — добавочные сантимы, имущественные доходы и косвенные сборы — составляютъ, можно сказать, нормальный приходъ земскихъ смѣтъ; но онѣ оказываются далеко недостаточными для покрытія расходовъ и здѣсь открываются какіе-то неопредѣленные и таинственные источники, называемые produits éventuels, cotisations municipales, fond commun, и наконецъ правительственныя ссуды и частные займы.

Какъ ни трудно прослѣдить эти сбивчивыя и отчасти умышленно-спутанныя статьи земскаго хозяйства, но мы постараемся представить по крайней мѣрѣ нѣкоторыя ихъ черты.

Случайные приходы (produits éventuels). Мы выше сказали, что департаменты имѣютъ собственно для своихъ расходовъ одинъ главный источникъ — это добавочные сантимы; но такъ какъ по коренному правилу французскаго законодательства всякій сборъ ограниченъ высшей нормой, то во многихъ общинахъ, особенно въ городскихъ, нормальные сборы оказались недостаточными и правительство вынуждено было допустить разныя дополнительныя статьи прихода. Такимъ образомъ подъ именемъ produits éventuels разумѣются разные случайные и непредвидѣнные доходы отъ добровольныхъ подписокъ (souscriptions), займовъ (emprunts) и общественныхъ складчинъ (cotisations municipales).

Въ бюджетѣ 1868 года эти случайные приходы показаны въ смѣтахъ департаментовъ на сумму 38.202,000 фр.

Кромѣ того къ тѣмъ же департаментскимъ смѣтамъ еще причислены спеціальныя статьи прихода, между прочимъ возвратъ суммъ за надзоръ по желѣзнымъ дорогамъ на 3.611,070 фр.

Займы (emprunts). До 1850 года долговыя обязательства депар-

таментовъ и общинъ были очень незначительны, но со дня основанія Имперіи, при всеобщемъ порывѣ французской администраціи ко всевозможнымъ украшеніямъ и улучшеніямъ, правительственная инціатива увлекла многія общины къ громаднымъ расходамъ и такъ какъ по общей системѣ земскихъ повинностей размѣры обложенія не должны превышать узаконеннаго размѣра, то допущены были займы съ утвержденія правительства и по особому законодательному акту. Въ сессію 1854 года представлено было палатамъ таковыхъ проектовъ о земскихъ займахъ 190, а такъ какъ центральныя учрежденія не имѣютъ ни возможности повѣрять мѣстныя нужды, ни интереса въ разсмотрѣніи таковыхъ мелочныхъ и частныхъ дѣлъ, то всѣ проекты, внушенные, а иногда и вынужденные префектами, ревнующими о благолѣпіи своихъ губернскихъ и уѣздныхъ городовъ, пропускались безъ оппозиціи, и займы достигли въ послѣдніе годы громадныхъ суммъ.

Въ 1852 г. разрѣшено было 9 городамъ и 12 департаментамъ займовъ на сумму . . . . 14.617,000.

Въ	1853	г.	28	городамъ	и 12	департаментамъ.	13.416,000.
»	1854	»	64	»	14	»	63.057,000.
»	1855	»	23	»	40	»	79.219,000.
»	1856	»	47	»	33	»	85.754,000.
»	1857	»	31	»	18	»	26.825,000.
»	1858	»	36	»	9	»	12.557,000.
»	1859	»	21	»	23	»	50.000,000.
»	1860	»	36	»	16	»	185.554,000.
»	1861	»	32	»	23	»	112.000,000.
						Итого. .	643.999,000.

Изъ этого громаднаго итога приходится на Парижъ 268 м. [5]); на 327 городовъ губернскихъ и уѣздныхъ около 144 м.

Натуральныя повинности. Въ предъидущихъ главахъ этого сочиненія мы сказали, что значительная часть дорогъ чинятся еще по сихъ поръ натурой и что цѣнность рабочихъ дней принималась въ 1837 году въ 32 м. фр. Съ того времени по мѣрѣ вздорожанія всѣхъ продуктовъ и рабочаго труда генеральные совѣты возвышали и оцѣнку натуральныхъ повинностей, такъ что по послѣднимъ свѣдѣніямъ она оцѣнялась на сумму 51.505,850 фр.

Сведя всѣ эти суммы въ одинъ итогъ по департаментамъ и общинамъ, мы получимъ слѣдующее:

1) Добавочныхъ сантимовъ всѣхъ вмѣстѣ . . .	217.263,923.
2) Доходовъ отъ общественныхъ имуществъ движимыхъ и недвижимыхъ	59.943,452.
3) Косвенныхъ сборовъ и пошлинъ	119.390,698.
4) Случайныхъ приходовъ по смѣтамъ департаментовъ	41.813,070.
5) Займовъ въ теченіе 10 лѣтъ 643.999,000, по средней сложности въ 1 годъ	64.399,900.
6) Натуральныхъ повинностей по оцѣнкѣ 1868 г.	51.505,850.
Итого. .	554.316,893.

Изъ этого числа приходится на бюджеты департаментовъ:

добавочныхъ сантимовъ	116.551.000.
случайныхъ приходовъ (produits éventuels)	41.813,070.
Итого. .	158.364,070.

Остальная сумма, около 400 м., вся относится къ общественнымъ смѣтамъ. Въ 1862 г., по офиціальнымъ свѣдѣніямъ, обнародованнымъ правительствомъ, сумма общественныхъ приходовъ и расходовъ была даже выше, а именно:

	Приходовъ.	Расходовъ.
обыкновенныхъ	291.899,432.	256.954,948.
чрезвычайныхъ	149.517,559.	193.283,420.
Всего	441.416,991.	450.238,368.

Эти значительныя разницы происходятъ оттого, что главную часть расходовъ составляютъ случайныя и экстраординарныя издержки, преимущественно на устройство и украшеніе главныхъ городовъ и столицы, издержки, покрываемыя и таковыми же экстраординарными приходами, т. е. большею частію ссудами и займами. Чтобы вывести среднюю сумму земскихъ расходовъ, мы взяли десятилѣтнюю сложность займовъ, по коей на 1 годъ приходится около 64 м. Но если принять въ соображеніе, что эти займы въ нѣкоторые годы, какъ видно изъ вышеприведенной таблицы, простирались на сумму 186 и 112 м. и что въ послѣдніе годы эта система займовъ все болѣе развивалась, то можно безошибочно принять, что общественныя смѣты простираются нынѣ на сумму не менѣе, а вѣроятно и болѣе 450 мил. франковъ.

Въ такомъ случаѣ общій итогъ земскихъ прихода и расхода во Франціи равнялся бы около 600 мил. фр. или 150 м. руб.

Въ Англіи, какъ мы выше видѣли, они простираются вмѣстѣ съ церковными сборами на 24.355,022 фун. ст. или около 170 м. р.

Но при этомъ надо замѣтить, что главную часть мѣстныхъ сборовъ въ Англіи составляютъ расходы на бѣдныхъ около 6—7 мил. фун. ст., между тѣмъ какъ во Франціи это вѣдомство содержится преимущественно изъ частныхъ сборовъ и добровольныхъ пожертвованій (souscriptions, dons volontaires), итогъ коихъ неизвѣстенъ и потому не вошелъ и въ общій расчетъ.

Приведенные нами примѣры и отдѣльныя черты указываютъ, кажется, съ достаточною ясностію главное свойство хозяйственнаго управленія Франціи и подтверждаютъ мнѣніе, выраженное въ началѣ этой главы, что административная централизація держится въ этой странѣ не только политическими формами правленія и управленія, но и всѣмъ механизмомъ податной системы, приходорасходованія земскихъ суммъ, взиманія, храненія, отчетности и ревизіи.

Общій итогъ мѣстныхъ потребностей опредѣляется свыше центральнымъ правительствомъ и центральнымъ законадательнымъ собраніемъ и подъ именемъ обыкновенныхъ и спеціальныхъ расходовъ признается обязательнымъ и неизмѣннымъ налогомъ.

По всѣмъ прочимъ предметамъ, необязательнымъ и чрезвычайнымъ, мѣстныя собранія заявляютъ о своихъ нуждахъ, но не имѣютъ права ни устанавливать новыхъ сборовъ безъ утвержденія начальства, ни превышать извѣстнаго размѣра (maximum), ни уклоняться отъ расходовъ, предложенныхъ правительствомъ.

Система децентрализаціи, которую французскіе публицисты привѣтствовали такими громкими рукоплесканіями въ 1860 г., состоитъ только въ томъ, что нѣкоторые предметы чрезвычайныхъ расходовъ, подлежавшіе по прежнимъ порядкамъ утвержденію высшаго правительства, разрѣшаются нынѣ губернскимъ начальствомъ [6]).

Ни департаменты, ни общины не имѣютъ права производить какія либо раскладки и опредѣлять основанія земскихъ сборовъ. Основанія эти преподаны казною и состоятъ въ такъ называемыхъ четырехъ прямыхъ налогахъ (les quatre contributions directes), изъ коихъ главный, поземельный налогъ, расчитывается по кадастру и по оцѣнкѣ, однажды навсегда и на всю Францію установленной.

Но всего болѣе заслуживаетъ вниманія порядокъ, введенный во Франціи для взиманія и расходованія мѣстныхъ сборовъ. Казна принимаетъ на себя всѣ заботы, расходы и даже всю отвѣтственность по поступленію земскихъ повинностей; департаменты и общины освобождаются отъ всякихъ недочетовъ и рисковъ и получаютъ

всегда сполна всю сумму, предназначенную имъ по смѣтѣ, и за эту услугу уплачиваютъ въ видѣ страховой преміи отъ недоимокъ 3% въ казну. Храненіе земскихъ сборовъ поручено казеннымъ казначеямъ, которые открываютъ мѣстнымъ властямъ текущій счетъ на всю сумму ихъ кредита. Расходованіе производится тоже коронными чиновниками по ордерамъ мэровъ и префектовъ.

Такимъ образомъ земскія смѣты и раскладки можно сравнить, по живописному и довольно вѣрному выраженію одного французскаго писателя, съ черенками, привитыми къ главному корню государственной росписи и растущими правильно, прямо и однообразно подъ бдительнымъ окомъ попечительнаго правительства.

Во Франціи мы не находимъ такихъ несообразностей, какъ въ англійскомъ selfgovernment'ѣ что одинъ приходъ обложенъ втрое, вчетверо, вдесятеро противъ другаго, — или что въ одномъ округѣ устроены школы, дороги, больницы въ наилучшемъ порядкѣ, а въ другомъ всѣ эти благонамѣренныя начинанія обрѣтаются въ самомъ первобытномъ запущеніи, по недостатку ассигнованныхъ суммъ, — или что однѣ общины, принявъ добровольно уставы, предложенные правительствомъ, получаютъ отъ него пособія и субсидіи, другія предпочитая свое независимое положеніе, отвергаютъ всякое вмѣшательство и всякія вспомоществованія отъ казны.

Порядка и однообразія несравненно больше въ французскомъ земскомъ хозяйствѣ, чѣмъ въ англійскомъ.

Французскій гражданинъ вовсе уволенъ отъ мелочныхъ докучныхъ занятій мѣстнаго самоуправленія, составляющихъ въ Англіи, Германіи и Россіи главный интересъ провинціальной жизни; онъ не заботится ни о своихъ платежахъ, потому что всѣ повинности опредѣлены законной нормой, ни о предметахъ обложенія, потому что они предусмотрѣны и указаны по государственному бюджету, ни о храненіи и взиманіи суммъ, потому что правительство обезпечиваетъ сполна всѣмъ коммунамъ Франціи поступленіе доходовъ и хранить ихъ подъ своимъ ключемъ.

Французскій гражданинъ, le citoyen français, имѣетъ поэтому полную возможность пренебрегать скромными и темными интересами своей мѣстности, которые по французски означаются насмѣшливымъ выраженіемъ — les intérêts du clocher; и эта возможность обращается даже въ необходимость, потому что еслибъ онъ и захотѣлъ ими заняться, то никакой пользы не могъ-бы принесть: на каждомъ шагу онъ бы встрѣтилъ

такую предусмотрительность закона, такую предупредительность начальства и въ концѣ концовъ такое полновластіе правительства, что вынужденъ бы былъ отказаться отъ своей, хотя и благонамѣренной, иниціативы въ виду этого всеобъемлющаго административнаго попечительства.

И принимая все это въ соображеніе, французскій гражданинъ посвящаетъ свои досуги высшей политикѣ, общему благу человѣчества, цивилизаціи и свободѣ въ гуманномъ значеніи этихъ словъ, также славѣ своего отечества, его могуществу и первенству надъ другими державами, наконецъ и соціальнымъ вопросамъ будущаго возрожденія. Въ этой широкой области государственнаго устроенія ему предоставлено гораздо болѣе свободы, чѣмъ въ дѣлахъ мѣстнаго самоуправленія и онъ скорѣе можетъ перемѣнить форму правленія, чѣмъ сократить или увеличить смѣту расходовъ департамента или общины, къ коимъ приписанъ.

И это всегда было такъ — и напрасно воображаютъ себѣ либералы другихъ странъ, что эта административная централизація есть плодъ самовластной политики отдѣльныхъ правителей и династій. Съ первыхъ дней революціи и одновременно съ введеніемъ метрической системы для мѣръ и вѣсовъ, децимальной для монетъ, введена была и податная система, коей гордится Франція на равнѣ со всѣми прочими такъ называемыми принципами 1789 г. (les principes de 89), система добавочныхъ сантимовъ.

Она то окончательно и отмѣнила земскую и общественную жизнь на всемъ пространствѣ французской имперіи, ибо очевидно, что всякій интересъ къ мѣстному самоуправленію прекращается, коль скоро нужды и пользы отдѣльныхъ округовъ опредѣляются повинностями, заранѣе опредѣленными не только въ общихъ своихъ основаніяхъ, но и въ размѣрахъ обложенія.

Безспорно, что эта система много упрощаетъ финансовое управленіе и даетъ государственному строю болѣе единства, чѣмъ многосложные порядки земскихъ смѣтъ и раскладокъ. Располагая всѣмъ народнымъ хозяйствомъ по единому, непреложному закону, пригоняя всѣ повинности къ одной мѣрѣ — къ франку казенныхъ податей, взимая съобща всѣ налоги общественные, земскіе и государственные, французское фискальное правленіе представляетъ дѣйствительно полный образецъ математически вѣрнаго механизма, приведеннаго во всѣхъ своихъ частяхъ къ одному знаменателю, къ одной пропорціи правильной, какъ алгебраическая формула.

Но въ народномъ быту есть много данныхъ, которыя не могутъ быть

предопредѣлены никакими формулами и въ податной системѣ главный членъ пропорціи есть постоянное, нормальное приращеніе народнаго богатства.

Это приращеніе неуловимо для казны, для фиска; и только земская иниціатива самихъ мѣстныхъ обывателей можетъ слѣдить за непрерывнымъ колебаніемъ цѣнностей и доходовъ, отъ коихъ зависятъ платежныя средства податныхъ сословій.

Она то, эта иниціатива, совершенно убита французской системой казеннаго кадастра и добавочныхъ сантимовъ и прямой результатъ ея есть тотъ, что налогъ на недвижимости (contribution foncière) находится съ начала нынѣшняго столѣтія почти въ застоѣ, что казенныя подати и земскія сборы взимаются, можно сказать, съ номинальной цѣнности имуществъ, опредѣленной по стоимости ихъ въ тридцатыхъ годахъ, и что для покрытія возрастающихъ расходовъ французское правительство принуждено переводить всѣ тягости на лица и прочія имущества, на движимости, на окна и двери, на патентный сборъ, на личную подать и на мытныя пошлины (octrois) — самый тягостный и неравномѣрный налогъ, угнетающій беднѣйшій классъ городскихъ обывателей.

Съ нашей точки зрѣнія, которая, мы опасаемся, покажется односторонней, въ этой системѣ оказывается еще другое величайшее зло.

Она вовсе упраздняетъ мѣстное самоуправленіе, лишаетъ общественныя и земскія учрежденія главнѣйшаго предмета вѣдомства, переводитъ центръ тяжести народнаго хозяйства въ руки высшаго правительства и представительныхъ собраній и въ сущности отмѣняетъ самодѣятельность народа въ той отрасли управленія, которая составляетъ высшій живой интересъ всѣхъ сословій, именно: въ опредѣленіи платежныхъ средствъ податныхъ обывателей.

Это опредѣленіе есть дѣло земское, не казенное.

Какъ бы оно съ перваго взгляда ни казалось смутно и безпорядочно, какъ бы неуравнительно ни выходили отдѣльныя раскладки отдѣльныхъ собраній, какъ бы ни громко раздавались частныя жалобы на пристрастіе и несправедливость земскаго самообложенія — всѣ эти неудобства окупаются въ нашихъ глазахъ другими соображеніями.

Вопервыхъ тѣмъ, что народъ не выпускаетъ своего хозяйства изъ своихъ рукъ и сохраняетъ за собой право саморазложенія податей и повинностей, право по нашему мнѣнію болѣе существенное, чѣмъ голосованіе государственной росписи по смѣтамъ и раскладкамъ, сочиненнымъ администраціей.

Вовторыхъ тѣмъ, что налоги, взимаемые по оцѣнкѣ самихъ обывателей, имѣютъ несравненно болѣе упругости, если позволено такъ выразиться, чѣмъ подати, наложенныя по казенному счету, и возвышаются сами собой безпредѣльно, по мѣрѣ вздорожанія цѣнности и приращенія доходности и по той простой причинѣ, что податныя лица прямо заинтересованы въ томъ, чтобы отдѣльныя единицы обложенія не укрывались и не уклонялись бы отъ раскладокъ.

Это послѣднее заключеніе мы выводимъ изъ сравненія бюджетовъ Англіи и Франціи. Въ первой изъ этихъ странъ прямые налоги государственные и земскіе, устанавливаемые по оцѣнкѣ самихъ обывателей, достигли около шестидесятаго года громадной цифры 38 милл. фун. стерл. (266 м. руб.); во Франціи они простирались только на 473 милл. фр. (118 м. руб.).

Прямымъ послѣдствіемъ этого было то, что Англія, пользуясь прогрессивнымъ движеніемъ подоходныхъ налоговъ, постепенно отмѣняла косвенные налоги съ предметовъ всенароднаго и насущнаго потребленія, съ хлѣба, чая, сахара; между тѣмъ какъ Франція, замкнутая въ системѣ казеннаго кадастра и добавочныхъ сантимовъ, съ неумолимымъ максимумомъ обложенія по каждому предмету расходовъ, принуждена была въ виду возрастающихъ потребностей прибѣгать къ заставнымъ пошлинамъ и займамъ (octrois et emprunts), двумъ опаснѣйшимъ и стѣснительнымъ мѣрамъ, выводящимъ земское хозяйство изъ его нормальнаго круга дѣйствій и открывающимъ ему очень удобное, совершенно безпредѣльное, но крайне опасное поприще чрезвычайныхъ расходовъ и экстраординарныхъ рессурсовъ.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Кадастровыя работы въ Австріи представляютъ еще другое доказательство безуспѣшности всякихъ фискальныхъ оцѣнокъ и казенныхъ раскладокъ. Работы эти, начатыя въ 1819 г. и по сихъ поръ неоконченныя, стоютъ около 30 мил. гульденовъ (18 мил. руб.), по 3 и до 5 тысячъ рублей за квадратную милю; между тѣмъ уже нынѣ оказывается, что кадастровыя оцѣнки вовсе не соотвѣтствуютъ дѣйствительной стоимости земель, выведенной изъ средней сложности продажныхъ цѣнъ. Въ 1866 г. расчитано было, что земли, оцѣненныя въ 1,000 гульд.,

продовались кругомъ по цѣнѣ отъ 3,330 до 3,880 гульд. и въ средней сложности оцѣнка относилась къ настоящей цѣнности какъ 1: 2,33.

Въ нижней Австріи, площадь коей равняется 344 квадр. милямъ (Тихвинскому уѣзду Новгородской губ. 311 кв. миль, или Кадниковскому уѣзду Вологодской губерн. 308 квадр. миль), кадастръ стоилъ 858,624 рубля и продолжался 15 лѣтъ съ 1819 по 1834 г.

(Maurus, Die moderne Besteuerung. S. 214—215.)

---

[2]) Надо обратить вниманіе на этотъ замѣчательный фактъ, что въ то время, какъ цѣнность и доходность поземельной и недвижимой собственности возрастали—первая на 44 милліарда, болѣе чѣмъ вдвое, вторая на 1,046 милліоновъ, около 70%, что въ то же время, говоримъ, поземельный налогъ почти не измѣнился; а если принять для сравненія 1862 и 1840 годы, то даже уменьшился на 22 мил. Правда, добавочные сантимы въ то же время нѣсколько увеличились, но въ общемъ итогѣ казенныхъ налоговъ и земскихъ сантимовъ всетаки это увеличеніе (267 мил. въ 1840 г. и 293 мил. въ 1862 г. 0,9%) вовсе не соотвѣтствуетъ ни возвышенію цѣнности и доходности, ни увеличенію прочихъ податей. Это доказываетъ, что поземельные налоги, даже и при системѣ усовершенствованной, какъ во Франціи, никогда не могутъ слѣдить за приращеніемъ народнаго богатства.

Слѣдующая таблица представляетъ общее движеніе прямыхъ налоговъ съ 1830 года по 1862 г.

Годы.	Государственные прямые налоги по бюджету.					Добавоч… мовъ и к…
	Налоги поземельные и на недвижимости.	Налоги личные и на движимости.	Налоги на двери и окошки.	Патентный сборъ или налоги на промышленую дѣятельность.	Итогъ четырехъ прямыхъ налоговъ.	Къ поземельнымъ налогамъ и на недвижимость.
	Т	Ы	С	Я	Ч	И.
1862	166,487	46,328	33,999	57,995	301,809	127,191
1861	165,889	45,673	33,623	56,303	301,490	121,627
1860	163,837	44,373	32,946	54,203	296,624	120,397
1859	164,002	44,167	32,552	52,510	293,234	117,638
1858	164,067	43,662	32,030	48,795	288,555	115,346
1857	164,395	43,397	31,325	46,572	285,619	112,727
1856	164,671	43,120	30,976	44,496	283,265	110,682
1855	161,089	42,101	30,661	43,098	276,950	109,053
1854	160,831	41,882	30,260	41,331	274,305	108,166
1853	160,581	41,655	29,963	39,459	271,660	103,825
1852	160,519	41,587	29,597	37,410	269,065	100,296
1850	187,404	41,334	29,255	34,676	292,671	97,576
1848	187,804	40,992	28,95	35,875	293,623	97,601
1840	188,864	41,174	26,272	30,905	287,216	78,450
1830	170,279	29,877	14,414	23,047	237,618	74,741

(См. Опытъ изложенія началъ финансов…

;рытіе недои- тскіе, обще- кіе.		Итогъ прямыхъ налоговъ съ добавочными сантимами.				Сборъ на расходы по объявленіямъ прямыхъ налоговъ.	ВСЕГО.
Къ патентному сбору.	Итогъ добавочныхъ сантимовъ.	Всего налога поземельнаго съ сантимами.	Всего налога личнаго и на недвижимость съ сантимами.	Всего налога на двери и окошки съ сантимами.	Всего патентнаго сбора съ сантимами.		
Т	Ы	С	Я	Ч	И.		
28,687	196,538	293,679	74,884	46,202	86,683	944	502,391
27,023	191,097	290,517	73,431	45,312	83,326	931	493,518
25,926	184,302	284,234	71,273	44,288	80,130	905	480,831
24,665	179,103	281,640	70,000	43,520	77,175	893	473,231
23,595	174,657	279,413	68,730	42,677	72,391	892	464,105
22,110	169,433	277,123	67,796	41,522	68,682	887	456,012
20,155	164,236	275,354	66,750	40,744	64,651	900	448,401
17,867	158,829	270,142	65,187	39,482	60,966	873	436,653
16,667	156,123	268,997	64,724	38,708	57,998	888	431,317
15,067	148,536	264,406	63,572	37,690	54,527	852	421,048
14,890	143,995	260,816	62,947	36,995	52,300	839	413,901
13,754	139,444	284,981	62,135	36,568	48,430	814	432,931
13,062	137,932	285,405	60,932	36,279	48,938	847	432,403
9,330	107,796	267,314	56,677	30,787	40,236	698	395,712
5,209	92,455	245,020	41,272	15,525	28,256	653	332,181

ова, 1868, стр. 52 — 53.)

[3]) Бюджеты департаментовъ 1859 г.

	фран.	руб.
Дорожная повинность:		
Императорскія дороги (routes impériales)	36.076,000	9.019,000
Департаментскія » (départementales).	30.000,000	7.500,000
Сельскія дороги (chemins vicinaux).	34.959,000	8.739,750
Начальное образованіе:		
Расходы обязательные	7.287,000	1.821,750
» чрезвычайные	3.968,000	992,000
Воспитательные дома (enfants trouvés)	5.587,000	1.396,750
Умалишенные (aliénés)	5.221,000	1.305,250
Содержаніе разныхъ строеній	4.403,000	1.100,750
Жандармскія команды	2.321,000	580,250
Поощренія (encouragements) и субсидіи (subventions)	3.857,000	964,250
Общественное призрѣніе (assistance)	3.321,000	830,250
Наемъ и меблированіе домовъ префектовъ	1.117,000	279,250
Уплата процентовъ по займамъ	1.050,000	262,500
Разные расходы	25.726,000	6.431,500
Всего	164.893,000	41.223,250

[4]) Мы позаимствовали эти свѣдѣнія объ общественныхъ складчинахъ, свѣдѣнія очень мало извѣстныя и большею частію скрываемыя въ отчетахъ, изъ сочиненій Dupont, Dictionnaire municipal, art. cotisation municipal и La Brême, Des conseils généraux, pp. 295 et suiv.

Въ нѣкоторыхъ департаментахъ они достигли уже въ 1859 г. крупныхъ размѣровъ: въ деп. bouche du Rhône 806,000 фр.,—въ деп. Seine et Oise 642,000 фр. въ годъ.

Смиренныя жалобы многихъ муниципальныхъ совѣтовъ на эти административные извороты (détournement) описаны въ трогательномъ тонѣ вышеприведеннымъ авторомъ La Brême, который принадлежалъ къ числу самыхъ послушныхъ и преданныхъ слугъ имперіи.

«Не надо, пишетъ онъ, брать вымыселъ за дѣйствительность. Правда, въ отчетѣ, представляемомъ муниципальному совѣту упоминается о всѣхъ суммахъ, взысканныхъ съ общинъ подъ именемъ складчинъ (cotisations municipales), но это только формальность, а самое производство расходовъ сюда не относится. Расходъ состоитъ не въ томъ, чтобы собирать суммы, нужныя на его покрытіе, а въ томъ, чтобъ заключать условіе между распорядителемъ и поставщикомъ, подрядчикомъ, и уплачивать суммы по производству работъ. Здѣсь же и заключенія условія и

плата денегъ производится кѣмъ? Мэромъ? Нѣтъ, префектомъ, подъ контролемъ мин. внутр. дѣлъ. Ни кондиціи, ни результаты не сообщаются никакому совѣщательному собранію..» И въ заключеніе почтенный авторъ, испугавшись своей дерзости, спѣшитъ прибавить: «это я пишу не для критики (loin de nous la critique). Не подлежитъ сомнѣнію, что въ настоящее время (время императорскаго правленія) общественный интересъ всегда соблюдается и оберегается» и пр. и пр. (La Brême, Des conseils généraux, p. 179.)

---

[5]) Бюджетъ Парижа. Въ 1847 г. бюджетъстолицы простирался еще на скромную цифру 47.000,000 фр.

Въ 1853 г. онъ уже возвышенъ на 90 мил. и такъ какъ прихода было всего 55 мил., то заключенъ первый заемъ на сумму 50 мил.

Въ 1859 г. первоначальная смѣта расходовъ была исчислена въ 77.649,081 фр., но возросла къ концу года до 97.720,545 фр.

Въ 1864 г. исчислено было всѣхъ расходовъ 134 м., но дѣйствительно оказалось слишкомъ 209 мил.

Наконецъ въ 1867 г. бюджетъ Парижа былъ доведенъ до громадной цифры 214.653,612 фр.

Замѣчательно, что въ этомъ громадномъ бюджетѣ нормальный и по закону главный предметъ обложенія, недвижимыя имущества даютъ самую ничтожную цифру: всѣхъ добавочныхъ сантимовъ по прямымъ налогамъ было въ 1867 г. 3.265,000 фр. изъ 241 мил. —

Главныя статьи прихода были:

Городскія пошлины	98.431,000
Разные сборы (taxes diverses)	10.517,818
Рыночные сборы	8.750,000
Пошлина за водопроводы.	6.000,000
И для сведенія счетовъ — займы, проценты коихъ составляли въ годъ	18.658,696

Такимъ образомъ Парижъ перестраивался и украшался не столько на счетъ домовладѣльцевъ, сколько на счетъ низшихъ классовъ, которые уплачивали съ предметовъ насущнаго пропитанія около 100 мил. городскихъ пошлинъ въ годъ; почти вся остальная сумма покрывалась экстраординарными рессурсами, разными дополнительными ссудами и спеціальными фондами (ressources supplémentaires, fonds spéciaux) и все это въ долгъ, то есть на счетъ грядущихъ поколѣній, которымъ придется когда либо ликвидировать этотъ балансъ попечительной французской администраціи.

Сравнивая бюджетъ Парижа со смѣтами остальныхъ 37,504 французскихъ коммунъ, мы находимъ слѣдующее:

На 1 городъ съ 1.825,000 жителей муниципальныхъ расходовъ 241.653,612 фр.

На 37,504 городскихъ и сельскихъ обществъ съ населеніемъ 36.200,000 расходовъ около 209.000,000 фр.

Не удивительно, что всѣ европейскіе администраторы, обозрѣвая это парижское велелѣніе, прославившее губернское и городское начальство, и видя, что оно ничего не стоитъ казнѣ, не нарушаетъ баланса государственной росписи, не подлежитъ разсмотрѣнію министерства финансовъ и ревизіи государственнаго контроля, однимъ словомъ не требуетъ никакихъ сокращеній расходовъ и сбереженій, что всѣ администраторы, желавшіе по примѣру парижскихъ прославиться на чужой счетъ, увлекались этой системой управленія и тоже предлагали устроить или усилить на счетъ земства, городовъ и уѣздовъ такія учрежденія, которыя вовсе не подлежатъ ихъ надзору и не даютъ имъ отчета въ употребленіи суммъ, какъ напримѣръ полицію—явную и тайную, казармы для войскъ, тюрьмы для государственныхъ преступниковъ. (Kolb, Statistik. 5. Auflage. S. 275.)

---

[c]) Децентрализація (décentralisation). Это-то перенесеніе статей расхода изъ государственной росписи въ смѣты департаментовъ и называется во Франціи децентрализаціей. Далѣе и выше понятія французскихъ администраторовъ о самоуправленіи не идутъ; они никогда и не помышляли о томъ, чтобы расширить хозяйственную и распорядительную власть мѣстныхъ собраній, но постоянно заботились объ облегченіи государственнаго бюджета посредствомъ такого перевода расходовъ на обязанность департаментовъ и общинъ.

Напр. всѣ казенныя зданія, дома префектовъ и субъ-префектовъ, казармы жандармовъ и пр. считаются на содержаніи департаментовъ и когда въ 1838 г. шли пренія въ палатѣ депутатовъ объ отнесеніи на земскій счетъ помѣщеній для жандармскихъ командъ, министръ внутреннихъ дѣлъ очень наивно отвѣчалъ: «Вы спрашиваете, отчего мы отнесли этотъ расходъ на счетъ департаментовъ? Оттого, что мы хотѣли децентрализировать.» (Pourquoi en a-t-on fait une dépense départementale? Parce qu'on a voulu décentraliser.)

Но особенно развилась эта своеобразная система децентрализаціи (!) во время имперіи и именно по введеніи въ дѣйствіе закона 1852 г., отмѣнившаго право выбора мэровъ и усилившаго власть префектовъ: департаментамъ поручена постройка казармъ для жандармовъ и въ смѣты на 1859 г. внесено по этой статьѣ новыхъ расходовъ около 743,000 франковъ. На наемъ помѣщеній тоже для жандармовъ вмѣсто 1.549,313 фр., ассигнованныхъ 1849 г., назначено въ 1859 году 2.273,563 фр.

Авторъ сочиненія, изъ коего мы выписываемъ эти цифры (La Brême) оправдываетъ этотъ расходъ необходимостію усилить полицейскій надзоръ и заключаетъ такъ: cette augmentation s'explique par l'extension donnée à la gendarmerie pour l'application de ces mémorables paroles: il est temps que les bons se rassurent et que les méchants tremblent.

Но всетаки непонятно, отчего эти добрые люди (les bons) возлагали на повинность земства статью расхода, относящуюся къ чистоправительственнымъ и даже династическимъ интересамъ!! Также замѣчательны мотивы, приведенные другимъ государственнымъ мужемъ, г. Бильо, въ защиту проекта о меблированіи домовъ префектовъ на счетъ земскихъ суммъ. Уже въ 1838 г., защищая эту мѣру въ званіи простаго депутата, онъ объяснилъ палатѣ, «что вопросъ состоитъ въ томъ, не требуется ли въ интересахъ хорошей администраціи, чтобы субъ-префекты имѣли въ той мѣстности, коей они управляютъ, такое фактическое положеніе, которое увеличило бы ихъ матеріальное довольство и въ то же время нравственное вліяніе, часто зависящее отъ матеріальнаго положенія.» Но на этотъ разъ краснорѣчивое заявленіе будущаго императорскаго министра не имѣло успѣха: палата 1838 г. признала, что нравственное вліяніе администраціи не зависитъ отъ мебели и отвергла проектъ. Зато въ 1852 г. тотъ же Бильо, уже будучи министромъ, поспѣшилъ осуществить свои благія предначертанія и съ тѣхъ поръ меблированіе домовъ префектовъ и субъ-префектовъ составляетъ обязательную повинность департаментовъ, простирающуюся на сумму около 1 милл. (въ 1859 году 1.041,000 фр.).

Расходы по содержанію судебныхъ мѣстъ (cour d'assises et tribunaux) простирались въ 1859 г. на 150,000 фр. и также отнесены къ бюджетамъ департаментовъ. Но не смотря на чисто хозяйственный характеръ этихъ расходовъ (отопленіе, освѣщеніе), смѣты нужныхъ суммъ составляются въ министерствѣ юстиціи и вносятся обязательно въ бюджеты департаментовъ.

Изъ этого видно, что выраженіе «децентрализація» на офиціальномъ французскомъ нарѣчіи означаетъ только принятіе извѣстныхъ статей расхода на счетъ департаментовъ, причемъ самое опредѣленіе суммъ и приходорасходованіе ихъ остается въ рукахъ попечительнаго правительства.

Оно означаетъ также стремленіе центральныхъ властей, министровъ и главноуправляющихъ — сложить съ себя бремя или по крайней мѣрѣ значительную часть бремени управленія, облегчить свою отвѣтственность и упростить занятія, съ тѣмъ однакожъ, чтобы удержать за собой распорядительную и приходорасходную часть и дѣйствовать на мѣстахъ, въ провинціяхъ, непосредственно, но подъ прикрытіемъ и подъ отче-

томъ агентовъ правительства, префектовъ, субъ-префектовъ, генеральныхъ сборщиковъ.

Мы считаемъ нужнымъ обратить вниманіе на это новое и своеобразное значеніе слова «децентрализація», потому что оно уже вкрадывается въ нѣкоторые новѣйшіе проекты административныхъ реформъ въ Россіи и именно въ этомъ переносномъ смыслѣ, какъ усиленіе власти мѣстныхъ администраторовъ подъ надзоромъ высшаго правительства, но подъ личною отвѣтственностію губернскихъ начальниковъ.

Эта система, непосредственно позаимствованная изъ Франціи, ведетъ собственно свое происхожденіе изъ Турціи и другихъ азіатскихъ государствъ, гдѣ центральное правительство подъ именемъ дивана покоится въ невозмутимомъ мирѣ и въ сладкой праздности, предоставляя всѣ заботы, а вмѣстѣ съ ними и выгоды мѣстнаго управленія, самовластнымъ пашамъ.

Примѣненіе ея къ современнымъ европейскимъ обществамъ, гдѣ введены земскія болѣе или менѣе самостоятельныя учрежденія, представляетъ еще то неудобство въ сравненіи съ турецкими порядками, что ставитъ лицомъ къ лицу, на самыхъ мѣстахъ исполненія, двѣ противодѣйствующія силы, вращающія безостановочно въ одномъ и томъ же кругу дѣйствій и совершенно парализирующія своими препирательствами и мелочными, большею частію личными спорами, благія предначертанія высшаго правительства. Турецкая система поэтому оказывается болѣе послѣдовательною и раціональною по своему простому механизму, чѣмъ эта сложная и смѣшанная система децентрализаціи, устанавливающая двѣ сѣти мѣстныхъ властей и учрежденій, одну административную, другую земскую, для производства однихъ и тѣхъ же дѣлъ, для соблюденія однихъ и тѣхъ же интересовъ, если впрочемъ въ Турціи, что еще не доказано, интересы правительства и народа признаются тождественными.

XXX.

О земскихъ сборахъ въ Пруссіи. Два рода мѣстныхъ сборовъ въ Пруссіи: самостоятельныя повинности и добавочные сборы къ казеннымъ податямъ. — Разнообразіе земскихъ сборовъ.—I. Самостоятельныя общественныя повинности (selbstständige Kommunal-Abgaben). Различіе ихъ въ городахъ и сельскихъ обществахъ. — Проектъ подоходнаго налога (Kommunal-Einkommensteuer).—II. Добавочные общественные сборы (Zuschläge zu den Staatssteuern) къ налогу на муку и мясо — къ промысловой подати — къ налогу на недвижимыя имущества — къ классной подати.— Главныя основанія классной подати (Klassensteuer) и классно-походной (klassificirte Einkommensteuer). — Оцѣнка доходовъ и раскладка налога производится земскими учрежденіями. — Оцѣночныя коммиссіи изъ мѣстныхъ жителей — порядокъ ихъ дѣйствій—инструкціи для оцѣнки и раскладокъ. — III. Земскія повинности (Kreis- und Provinzialsteuern). Онѣ имѣютъ въ Пруссіи очень ограниченное значеніе. — Общая сумма общественныхъ и земскихъ сборовъ.—Главныя черты прусской системы мѣстныхъ сборовъ: сбивчивость основаній и частныхъ обычаевъ; земскія учрежденія не имѣютъ правильной организаціи; постепенный переводъ всѣхъ повинностей на подоходную раскладку; право саморазложенія (Steuerfestsetzung) распространяется на всѣ прямые налоги государственные и общественные.

Мы уже нѣсколько разъ объяснили въ этомъ сочиненіи, что Пруссія во всѣхъ своихъ внутреннихъ учрежденіяхъ является какъ будто посредникомъ, примиряющимъ крайности французской централизаціи и англійскаго самоуправленія. Это значеніе германскаго быта проявляется и въ системѣ общественнаго или земскаго обложенія, которое позаимствовало разныя черты своего устройства отчасти изъ англійскаго порядка подоходныхъ самостоятельныхъ раскладокъ, отчасти изъ французской системы добавочныхъ сантимовъ.

Поэтому всѣ общественные и земскіе сборы (Kreis- u. Kommunal-Abgaben) могутъ быть подведены подъ два главные разряда: a) самостоятельные сборы (selbstständige oder eigentliche Kommunal-Abgaben), которые раскладываются и взимаются по особымъ распоряженіямъ мѣстныхъ властей и собраній и b) добавочные сборы къ казеннымъ податямъ (Zuschläge zu den Staatssteuern), которые накидываются въ видѣ извѣстнаго процента на

каждый талеръ прямыхъ государственныхъ налоговъ. Первый разрядъ подходитъ подъ образецъ англійскихъ local-taxes и основывается большею частію на оцѣнкахъ и раскладкахъ, производимыхъ самими мѣстными обывателями; второй позаимствованъ изъ французской системы centimes additionnels и распредѣляется согласно общей податной системы по нормамъ и правиламъ, установленнымъ для казенныхъ налоговъ.

Но позаимствованія эти не были слѣпыя и буквальныя подражанія; они напротивъ послужили къ развитію и лучшему примѣненію началъ, принятыхъ въ Англіи и Франціи, сгладили многія несообразности, устранили противорѣчія и крайности, ввели лучшій порядокъ въ подоходное обложеніе, которое въ Англіи предоставлено было слишкомъ произвольному распоряженію обывателей, а съ другой стороны, нѣсколько смягчили строгую систему казеннаго кадастра принятаго во Франціи за безусловную норму всякаго обложенія.

На сколько можно судить о податной системѣ, еще не приведенной къ полной организаціи, намъ кажется, что прусская ближе всѣхъ подходитъ къ цѣли современной задачи уравненія земскихъ тягостей посредствомъ постепеннаго, самостоятельнаго развитія начала самоуправленія и соглашенія мѣстныхъ повинностей съ государственной податной системой.

Разсматривая этотъ предметъ, мы должны предварительно сдѣлать слѣдующія замѣчанія: податная система Пруссіи отличается крайнимъ разнообразіемъ; съ осмотрительностію, свойственной всѣмъ дѣйствіямъ нѣмецкихъ правительствъ, прусскіе министры по сіе время оставляли въ силѣ по каждой провинціи уставы прежнихъ временъ и въ каждой общинѣ грамоты и инвентари, введенные съ незапамятныхъ временъ, и только исподволь вводили общія правила новой системы.

Поэтому мы находимъ въ Пруссіи съ перваго взгляда крайнее и нѣсколько смутное разнообразіе: повинности сельскія и городскія, общественныя, уѣздныя и областныя, уставы общіе и спеціальные, положенія для восточныхъ провинцій и для западныхъ. Всѣ эти законоположенія повидимому составлены и изданы разновременно и съ разными видами и направленіями. Но вникая глубже въ это устройство, мы находимъ во всѣхъ мѣропріятіяхъ прусскаго правительства съ 1820 годовъ по настоящее время слѣдующій общій смыслъ, получившій полное и послѣдовательное развитіе: оно приняло за основаніе своей финансовой политики общее правило, что народные обычаи и привычки должны быть въ особенности приняты въ соображеніе въ дѣлѣ хозяйственнаго управленія и что поэтому исправленія податной системы должны всегда производиться постепенно, исподволь и по возможности съ согласія, или по крайней

мѣрѣ съ сознаніемъ самихъ податныхъ сословій; для этого оно не только оставляло въ своей силѣ старосвѣтскіе обряды раскладокъ и взиманія, но даже подтверждало законодательными актами разные несообразные съ духомъ времени порядки, установленные средневѣковыми грамотами, инвентарями и обычаями (Urbarien, Observanzen). Но въ то же время, медленно и обдуманно подготовлялась новая система подоходнаго налога (Einkommensteuer), общая для мѣстныхъ повинностей и казенныхъ податей. Она вырабатывалась подъ разными названіями (Klassensteuer, klassificirte Einkommensteuer) центральными финансовыми властями, имѣя въ виду преимущественно государственные налоги; но въ то же время предлагалась и мѣстнымъ общинамъ городскимъ и сельскимъ и вводилась постепенно, по мѣрѣ того какъ прежніе порядки земскихъ смѣтъ и раскладокъ оказывались неудобными.

Отъ этого происходитъ, что независимо отъ офиціальныхъ подраздѣленій мѣстные сборы и повинности въ Пруссіи представляютъ еще внутреннее, можно сказать, коренное различіе въ томъ отношеніи, что одни изъ нихъ основаны на преданіяхъ и обычаяхъ, не имѣющихъ никакого разумнаго значенія, другіе на постановленіяхъ мѣстныхъ собраній и выборныхъ властей, третьи наконецъ на предписаніяхъ законодательной власти и высшаго правительства.

Предоставляя себѣ сдѣлать общіе выводы въ заключеніи этой главы, мы здѣсь въ большей точности придержимся офиціальнаго раздѣленія общественныхъ и земскихъ сборовъ на слѣдующіе разряды: 1) самостоятельные общественные сборы (selbstständige oder eigentliche Kommunal-Abgaben). 2) Добавочные общественные сборы (Zuschläge zu den Staatssteuern). 3) Уѣздныя и областныя земскія повинности (Kreis- und Provinzialsteuern).

1) О самостоятельныхъ общественныхъ повинностяхъ.

Чтобы представить ясно механизмъ общественнаго хозяйства общинъ, мы должны напомнить о главныхъ чертахъ общинной организаціи вообще въ Сѣверной Германіи и Пруссіи.

Мы объяснили въ VIII главѣ первой части этого сочиненія, что прусскія общины (Gemeinden) имѣютъ особенное, отдѣльное значеніе, что онѣ не сливаются какъ русскія общества и волости въ земскомъ уѣздномъ представительствѣ и составляютъ какъ будто особый міръ, имѣющій свою организацію, свои законы и свое хозяйство, независимо отъ земскаго и государственнаго. Но вмѣстѣ съ тѣмъ онѣ строго подчиняются другому элементу, всесильному въ Германіи — вотчинному, изъ

коего набираются начальники округовъ — ландраты, и отъ коего также зависитъ опредѣленіе сельскихъ начальниковъ — шульцовъ и шепповъ.

Поэтому, когда рѣчь идетъ объ общинныхъ правахъ и обязанностяхъ, повинностяхъ, сходкахъ, постановленіяхъ, нужно всегда помнить, что всѣ эти дѣйствія происходятъ подъ непосредственнымъ руководствомъ начальства, избраннаго или утвержденнаго въ должности вотчинными владѣльцами или ландратами, назначенными отъ короны, но изъ среды мѣстныхъ землевладѣльцевъ.

Такъ въ сельскихъ общинахъ. Въ городахъ напротивъ патримоніальная власть замѣняется выборною, ландратъ магистратомъ и мѣстное управленіе (Ortsobrigkeit) переходитъ всецѣло въ руки самихъ обывателей подъ общимъ надзоромъ правительства.

Изъ этого слѣдуетъ, что говоря о правахъ нѣмецкихъ общинъ, надо всегда различать городскія общины отъ сельскихъ и что одни и тѣже правила имѣютъ совершенно различное значеніе, смотря потому, относятся ли они къ городамъ, самостоятельно ихъ примѣняющимъ къ своимъ нуждамъ и пользамъ, или къ селеніямъ, гдѣ по всякому параграфу подразумѣвается, что мѣстное начальство (Ortsobrigkeit) просматриваетъ и утверждаетъ приговоры собраній и распоряженія сельскихъ выборныхъ людей.

Самостоятельныя общественныя повинности, которыя въ нѣмецкихъ сочиненіяхъ обыкновенно называются eigentliche Kommunal-Abgaben, не имѣютъ между собой ни связи, ни общей системы и большею частію основаны на прежнихъ обычаяхъ; къ нимъ относятся слѣдующія:

a) ярмарочные сборы (Marktstandsgelder), которые ни въ какомъ случаѣ не должны превышать нормы, установленной закономъ 1847 г.; въ этомъ законѣ выражено правило, что ярмарочные сборы не должны имѣть значенія косвеннаго налога на торговлю, но взимаются только въ видѣ наемной платы за мѣста, занимаемыя на площадяхъ и улицахъ.

b) сборы съ собакъ (Hundesteuer).

c) пошлина на дичь (Wildpretsteuer); такъ какъ дичь признается роскошной пищей, то сверхъ общаго налога, взимаемаго казной со всякаго мяса (Schlachtsteuer), дозволяется общинамъ установлять особый сборъ съ звѣрей и птицъ, убиваемыхъ на охотѣ.

d) выкупныя деньги (Einkaufsgeld). При водвореніи новыхъ жителей въ общинахъ, пользующихся общественными имуществами, обыкновенно взыскивается съ нихъ одновременный взносъ за право пользованія общинными угодьями. Къ этому же разряду относятся и

другіе сборы, называемые Einzugsgeld, Bürgerrechtsgeld, которые взимаются преимущественно въ городахъ за приписку новаго члена къ обществу. Пошлины эти, основанныя на древнихъ грамотахъ и королевскихъ привиллегіяхъ, уже давно осуждаются въ Пруссіи, какъ противныя современному принципу вольнаго перехода (Freizügigkeit); предложенія объ отмѣнѣ ихъ повторяются почти въ каждой сессіи прусскихъ ландтаговъ, но до сихъ поръ феодально-консервативной партіи удалось удержать ихъ и только по закону 14-го мая 1860 г. введено было нѣкоторое ограниченіе въ правѣ установленія этихъ сборовъ въ городахъ; выкупныя деньги не должны превышать 3 тал. въ городахъ съ населеніемъ менѣе 2,500 ж.; 6 тал. при населеніи 2,500 — 10,000 ж. и такъ далѣе до 20 тал. въ Берлинѣ.

e) Кромѣ того дозволяется общинамъ устанавливать и косвенные налоги на предметы мѣстнаго произведенія, не касаясь товаровъ иностранныхъ, оплачиваемыхъ таможенными пошлинами; на этомъ основаніи запрещено облагать табакъ, вино, водку и дозволено взимать сборы съ пива, солода, уксуса, съ дровъ и всякаго топлива, съ съѣстныхъ припасовъ, но только съ тѣхъ изъ нихъ, которые идутъ на мѣстное потребленіе.

Весь этотъ разрядъ такъ называемыхъ самостоятельныхъ повинностей (selbstständige Kommunal-Abgaben) подлежитъ однако слѣдующимъ существеннымъ ограниченіямъ, отымающимъ у нихъ отчасти приписываемый имъ характеръ самостоятельности: вопервыхъ, онѣ не должны превышать закономъ установленной нормы — для выкупныхъ денегъ, какъ выше сказано, отъ 3 до 20 тал. по разрядамъ городовъ, для пошлины съ пива 20% казеннаго налога; для пошлинъ съ дичи по каждому роду звѣрей или птицъ установленъ maximum сбора, начиная съ оленя 3 тал. и лани 2 тал. и кончая зайцемъ 2 злбгр. и уткой 1 злбгр.; вовторыхъ, всѣ постановленія о введеніи новыхъ сборовъ подлежатъ разрѣшенію губернскаго начальства (Genehmigung der Regierung), а таксы, тарифы и росписи утвержденію министровъ (ministeriellen Genehmigung).

Исчисленіе, нами здѣсь представленное, далеко не исчерпываетъ многосложнаго предмета мѣстныхъ сборовъ въ Пруссіи; разнообразіе ихъ таково, что сами нѣмецкіе публицисты отказываются ихъ описывать и найти какую либо руководящую нить въ этомъ лабиринтѣ сбивчивыхъ преданій.

Исходною точкой всей общественной организаціи въ Пруссіи было повидимому совершенно ошибочное или произвольное предположеніе,

что главнымъ рессурсомъ общественныхъ хозяйствъ должны быть доходы общинныхъ имуществъ и что изъ этого источника и изъ скудныхъ сборовъ съ собакъ, съ ярмарокъ и другихъ вышеисчисленныхъ предметовъ мѣстнаго потребленія могутъ быть покрыты расходы мѣстнаго самоуправленія. Вскорѣ однако оказалось, что эти доходы и сборы далеко недостаточны для хозяйственныхъ нуждъ общественнаго управленія и тогда приступлено было, тоже съ крайнею осмотрительностію, ко введенію подоходнаго налога, Einkommensteuer, долженствующаго замѣнить или дополнить общинныя повинности прежнихъ временъ.

Налогъ этотъ, называемый Kommunal-Einkommensteuer, не надо смѣшивать съ казенной податью, именуемой классной или классно-подоходной (Klassensteuer и klassificirte Einkommensteuer), хотя она и основана на одномъ и томъ же принципѣ подоходнаго обложенія.

Онъ былъ введенъ въ 1838 г. въ видѣ проекта или нормальнаго устава, мотивированнаго слѣдующимъ циркуляромъ министра внутреннихъ дѣлъ: «такъ какъ отъ разныхъ городскихъ и сельскихъ обществъ, поступаютъ очень часто ходатайства о введеніи подоходныхъ сборовъ и по разнородности этихъ предположеній правительство должно всякій разъ исправлять и измѣнять проекты мѣстныхъ собраній, то мы сочли нужнымъ составить нормальныя правила, придерживаясь коихъ, общественныя начальства могутъ составлять проекты для дальнѣйшаго представленія ихъ на утвержденіе правительства.»

Къ циркуляру министра отъ 8-го ноября 1838 г. приложенъ и нормальный уставъ подоходнаго общиннаго налога (Kommunal-Einkommensteuer), главныя основанія коего слѣдующія:

Подоходный налогъ можетъ быть установленъ только въ замѣнъ всякихъ другихъ сборовъ и повинностей и при введеніи его отмѣняются ipso facto прочіе общественные поборы; изъятія изъ этого общаго правила допускаются только въ двухъ случаяхъ: a) если расходы общественнаго управленія не покрываются налогомъ, b) если извѣстная часть расходовъ идетъ на нужды и пользы отдѣльнаго класса жителей, напримѣръ землевладѣльцевъ, въ какомъ случаѣ они и должны быть покрыты частнымъ сборомъ съ земель (§ 1).

Подоходному обложенію подлежатъ только лица имѣющія жительство (persönlichen Wohnsitz) въ общинномъ округѣ, поэтому изъемлются изъ оклада имущества казны, удѣльныя (Kammergüter), церковныя, училищныя и всякія другія, принадлежащія обществамъ, компаніямъ и юридическимъ лицамъ. Но лица, водворенныя въ общинѣ, облагаются со всѣхъ

своихъ доходовъ, откуда бы они ни поступали, хотя бы имѣнія ихъ лежали и въ другихъ мѣстностяхъ (§ 2, 3, 4).

Первоначальный проектъ подоходнаго сбора составляется особой коммиссіей, избираемой обществомъ, и предлагается затѣмъ магистрату или общинному совѣту (Gemeinderath); если между коммиссіей и совѣтомъ произойдетъ разногласіе, то дѣло рѣшается губернскимъ начальствомъ (§ 6, 7).

Коммиссія должна прежде всего сдѣлать предположеніе о раздѣленіи доходовъ на классы (Klassificationstarif) и установить пропорцію между классами, то есть расчитать, сколько процентовъ съ дохода слѣдуетъ взимать съ высшихъ классовъ, если съ низшаго разряда доходовъ взимается столько то. Этотъ нормальный процентъ низшаго класса имуществъ называется Minimalsatz и служитъ основаніемъ для всѣхъ прочихъ окладовъ, при чемъ общимъ правиломъ полагается, что доходы ниже 50—100 тал. или вовсе не облагаются или подлежатъ самому легкому номинальному окладу и что процентъ обложенія возвышается по мѣрѣ возвышенія доходовъ.

Для поясненія этого расчета, самаго существеннаго при подоходныхъ налогахъ, въ циркулярѣ министра сдѣлано примѣрное росписаніе такого прогрессивнаго налога съ указаніемъ общаго правила, что прогрессія должна быть восходящая отъ низшихъ классовъ до среднихъ, но что затѣмъ она не должна слѣдовать тому же порядку въ высшихъ классахъ, «потому, прибавляетъ министръ, что слишкомъ высокое обложеніе крупныхъ собственниковъ могло бы ихъ заставить переселиться изъ одной общины въ другую или прекратить добровольныя пожертвованія, нынѣ замѣняющія во многихъ мѣстностяхъ обязательныя повинности.» (Прилож. къ § 7).

По этимъ соображеніямъ составлено примѣрное росписаніе общиннаго подоходнаго налога, по коему установлено, что если окладъ низшаго перваго класса въ 50 талеровъ дохода положенъ въ одинъ зильбергрошъ — 3 коп., то окладъ слѣдующихъ классовъ долженъ быть при доходѣ

въ	100	тал.	5	злбгр.
»	200	»	12	»
»	400	»	30	»
»	800	»	70	»
»	1,000	»	90	»
»	2,000	»	150	»
»	4,000	»	310	»

въ 6,000 тал. 450 злбгр.
свыше 6,000 » 520 »

Какъ изъ этого видно, процентъ взиманія значительно возвышается до 5 класса въ 1,000 тал. доходовъ, которому слѣдовало бы платить пропорціонально 1 классу не 90 зилбгр., а только 20; этотъ классъ доходовъ обложенъ поэтому въ $4\frac{1}{2}$ раза выше чѣмъ первый; но далѣе въ высшихъ классахъ прогрессія идетъ уже гораздо слабѣе: доходъ въ 4,000 тал. обложенъ не въ 4 раза выше тысячнаго, а только въ 3,1 раза; доходъ въ 6,000 тал. не въ 6 разъ выше дохода въ 1,000 тал., а только въ $4\frac{1}{2}$ раза; наконецъ всѣ доходы свыше 6,000 тал., до какой бы суммы они ни простирались, облагаются всѣ одинаково 520 зилбр., или 17 тал. 10 зилбр. съ дохода, какой бы онъ ни былъ.

Этотъ процентъ взиманія впрочемъ означаетъ не самый окладъ повинности, а только окладную единицу — einfacher Steuersatz, по коей расчитывается подоходный налогъ, и дальнѣйшая процедура слѣдующая:

Установивъ общую, нормальную классификацію доходовъ и процентовъ взиманія, коммиссія или магистратъ составляетъ вопервыхъ расписаніе, сколько податныхъ обывателей приходится на каждый классъ, и вовторыхъ смѣту дѣйствительныхъ расходовъ, подлежащихъ удовлетворенію изъ общественныхъ суммъ; затѣмъ помнажаетъ окладную единицу на столько разъ, сколько нужно для покрытія расходовъ, и по каждому классу выводитъ такимъ образомъ дѣйствительный подоходный окладъ.

Напримѣръ, если по числу обывателей разныхъ классовъ и по расчету окладной единицы (einfacher Steuersatz) приходится съ нихъ всего подоходнаго налога 2,000 тал., всѣхъ же расходовъ по смѣтѣ исчислено 4,000 тал., то окладъ возвышается вдвое и т. д. (Прил. къ § 14).

Относительно порядка оцѣнки имуществъ и доходности, предписано, что оцѣночныя коммиссіи должны имѣть въ виду только относительную правильность (eine verhältnissmässige Richtigkeit) и что поэтому главнымъ основаніемъ и ручательствомъ могутъ служить только мѣстныя и личныя свѣдѣнія членовъ коммиссіи; что отъ нихъ не требуется подробнаго исчисленія доходовъ по каждому имуществу или собственнику отдѣльно, но только росписаніе ихъ по примѣрной доходности на классы, и что поэтому установленіе общихъ правилъ оцѣнки признается излишнимъ и неудобнымъ (Пр. къ § 8).

Не смотря на эту оговорку, къ тому же циркуляру однако приложены

и нѣкоторыя, правда, очень краткія правила оцѣнки. Относительно земель указано, что чистый доходъ всякихъ угодій долженъ быть опредѣленъ по мѣстной арендной платѣ или по продажной цѣнѣ (Pacht und Kaufpreise).

Строенія оцѣниваются по наемной платѣ и по страховой оцѣнкѣ (Miethpreise und Feuerversicherungswerth), со скидкою на ремонтъ и починки $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{3}$, и до $\frac{1}{2}$ наемной цѣны, смотря по роду построекъ. Сельскія постройки (риги, гумны, скотные дворы, амбары) не признаются доходными имуществами.

Доходъ денежныхъ капиталовъ расчитывается по среднему проценту.

Жалованье и оклады (Gehalt, Wartgeld und Pensionen) приводятся въ извѣстность по штатамъ.

Относительно промысловыхъ и торговыхъ доходовъ даны только общія и довольно сбивчивыя наставленія; изъ валоваго дохода запрещается вычитать расходы на содержаніе хозяина, его прислуги, равно и проценты оборотнаго капитала, но издержки самаго производства, покупка сырыхъ продуктовъ, жалованье рабочихъ подмастерьевъ, ремонтъ машинъ и инструментовъ подлежатъ вычету.

Особую и очень сложную статью подоходнаго налога составляетъ жалованье чиновниковъ. Въ первомъ пылу либеральной политики, обновленной въ началѣ столѣтія, изданы были разныя постановленія 19 ноября 1808 г. и 11 декабря 1809 г. о привлеченіи должностныхъ лицъ къ общественнымъ повинностямъ (die Heranziehung der Staats-Beamten zu den Gemeindesteuern). Но вскорѣ послѣдовала реакція и уже въ 1822 г. изданъ былъ новый законъ, ограничившій произволъ общинъ въ обложеніи чиновниковъ; предписано облагать жалованья только въ половину дѣйствительной ихъ суммы, взимать не болѣе 1% съ окладовъ до 250 тал., $1\frac{1}{2}$% съ окладовъ отъ 250—500 тал. и 2% съ высшихъ, освободить вовсе всѣхъ военныхъ, состоящихъ на дѣйствительной службѣ, всѣхъ пенсіонеровъ, если пенсіонъ ниже 200 тал., равно духовныхъ лицъ и учителей народныхъ школъ. Впрочемъ принципъ обложенія чиновниковъ въ этомъ законѣ 1822 г. еще соблюденъ, и подтверждено (§ 8), что всѣ лица, состоящія на службѣ по какому бы ни было вѣдомству, признаются жителями того города, или той общины, гдѣ находится ихъ присутствіе, и облагаются на общемъ основаніи подоходными общественными сборами.

Кабинетскимъ приказомъ (Kabinetsorder) 14 мая 1832 г., распоря-

женія эти были даже распространены и на всѣ должности городскія и сельскія (städtische u. landschaftliche Beamten).

Но въ 1854 г. рескриптомъ министра внутр. дѣлъ приказано изъять вовсе отъ подоходнаго налога всѣхъ чиновниковъ, жалованье коихъ менѣе 500 тал. Для прочихъ высшихъ окладовъ послѣдовало въ 1856 г. подтвержденіе правилъ, изданныхъ въ 1822 г., по коему они облагаются въ половину суммы и не свыше 2°/₀ годоваго жалованья, что равняется 1°/₀.

Разными циркулярами и рескриптами поясненъ также и порядокъ обложенія общинными сборами разныхъ обществъ, компаній и юридическихъ лицъ (juristische Personen).

Относительно желѣзныхъ дорогъ циркуляромъ министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ отъ 29 сентября 1856 г. предписаны слѣдующія правила: a) желѣзно-дорожныя компаніи подлежатъ наравнѣ съ прочими податными обывателями обложенію какъ подоходнымъ налогамъ, такъ и другими общественными повинностями; b) онѣ участвуютъ въ повинностяхъ не только въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ находится главноуправленіе, но и во всѣхъ тѣхъ общинахъ и городахъ, въ чертѣ коихъ лежатъ станціи жел. дорогъ; c) для опредѣленія доходности, подлежащей окладу мѣстными сборами, дѣлается слѣдующій расчетъ: вопервыхъ, принимается общая сума чистаго дохода всей желѣзной дороги по цѣлой линіи, напр. 2.000,000 р.; затѣмъ отдѣльный валовой доходъ той станціи, которая лежитъ въ городѣ, и который расчитывается по общему приходу отъ пассажировъ и товаровъ, нагружаемыхъ или выгружаемыхъ на станціи, напримѣръ 10,000 р.; эти двѣ суммы помножаются одна на другую и произведеніе раздѣляется на сумму валоваго дохода всей линіи жел. дороги, положимъ 3.000,000. Полученное частное въ настоящемъ примѣрѣ $\frac{2.000,000 \times 10,000}{3.000,000} = 6,666$ руб. означитъ чистый доходъ станціи, подлежащей окладу мѣстными сборами.

Таковы главныя основанія мѣстныхъ сборовъ, называемыхъ въ Пруссіи въ тѣсномъ смыслѣ слова общинными.

Но мы грубо ошиблись, еслибъ представили себѣ, что они дѣйствуютъ въ видѣ общей организаціи, въ формѣ устава, какъ наши земскія смѣты и раскладки, или даже подобно англійскимъ повинностямъ, распредѣляемымъ по одному основному и непреложному закону.

Въ Пруссіи всѣ вышеприведенные порядки имѣютъ скорѣе характеръ предначертаній, проектовъ, предлагаемыхъ правительствомъ для постепеннаго регулированія оцѣнокъ, раскладокъ, повинностей.

Основнымъ же правиломъ и правомъ полагается, что всякія раскладки земскихъ тягостей производятся по мѣстнымъ договорамъ и обычаямъ (nach den bestehenden Verträgen oder Gewohnheiten).

Введеніе узаконенныхъ правилъ допускается только условно въ видѣ исключенія и только въ томъ случаѣ, если мѣстное положеніе (die Ortsverfassung) оказывается сбивчивымъ и темнымъ и не представляетъ яснаго руководства для раскладки повинностей. Въ такомъ случаѣ, на основаніи постановленія мѣстнаго общества (Gemeindebeschluss), губернское начальство приступаетъ къ исполненію и исправленію правилъ о земскихъ повинностяхъ. Но губернское начальство (die Regierung) можетъ и само собой предложить такія преобразованія помимо общества, если это послѣднее не изъявляетъ согласія на измѣненіе устава; въ такомъ случаѣ губернское начальство вноситъ проектъ въ окружное собраніе и по выслушаніи его мнѣнія (nach Anhörung des Kreistages) представляетъ его на утвержденіе министра внутреннихъ дѣлъ.

И такъ вся эта система такъ называемыхъ самостоятельныхъ или собственно общинныхъ сборовъ, которые обыкновенно излагаются въ нѣмецкихъ сочиненіяхъ отдѣльно, какъ уставъ земскихъ повинностей, распадается, можно сказать, на двѣ главныя вѣтви: a) сборы основанные на мѣстныхъ граммотахъ, договорахъ, обычаяхъ, положеніяхъ (die Ortsverfassungen), къ коимъ слѣдуетъ причислить вышеупомянутыя выкупныя деньги, плату за приписку къ обществу, сборы съ собакъ, съ дичи, съ ярмарокъ и разныя заставныя и мытныя пошлины и b) подоходный налогъ (Kommunal-Einkommensteuer), который предложенъ былъ еще въ тридцатыхъ годахъ, какъ единственный правильный исходъ изъ смутнаго положенія старосвѣтскихъ обычаевъ.

Это послѣднее мѣропріятіе не имѣло однако, по видимому, успѣха въ Пруссіи; мѣстный сепаратизмъ не уступилъ преобразовательному движенію; высшія сословія находили слишкомъ много выгодъ въ поддержаніи старыхъ обрядовъ, чтобы содѣйствовать къ введенію новыхъ, и безобразные порядки средневѣковыхъ раскладокъ еще до сихъ поръ удерживаются въ большей части сельскихъ общинъ восточныхъ областей Пруссіи.

Эта пассивная оппозиція вынудила правительство принять другія мѣры или, лучше сказать, цѣлый рядъ мѣръ, существенно измѣняющихъ характеръ земскихъ смѣтъ и раскладокъ, и перейти отъ системы мѣстныхъ самостоятельныхъ сборовъ—къ французскому порядку добавоч-

ныхъ повинностей къ казеннымъ податямъ (centimes additionnels, Zuschläge zu den Staatssteuern).

II. Добавочные общинные сборы къ казеннымъ податямъ.

Мы видѣли, что во Франціи такъ называемые centimes additionnels добавляются только къ прямымъ налогамъ; въ Пруссіи же они прикидываются какъ къ прямымъ, такъ и къ косвеннымъ, а именно:

Къ налогу на муку и мясо (Mahl- und Schlachtsteuer).

Къ промысловому налогу (Gewerbesteuer).

Къ поземельной подати (Grundsteuer), но только въ западныхъ областяхъ, гдѣ опа основана на кадастрѣ.

Къ налогу на солодъ (Braumalzsteuer) и къ классной подоходной подати (Klassen- und klassificirte Einkommensteuer).

Чтобы дать вѣрное понятіе объ этихъ добавочныхъ сборахъ, мы должны поэтому объяснить главныя основанія казенныхъ податей, тѣмъ болѣе, что общее направленіе прусскаго финансоваго управленія послѣдняго времени, повидимому, клонится къ тому, чтобы постепенно приводить всѣ повинности земскія и государственныя къ одной общей раскладкѣ и замѣнять всѣ мѣстные налоги общимъ подоходнымъ, изъ коего какъ казна, такъ и городскія и сельскія общества извлекали бы нужныя имъ суммы.

Налогъ на муку и мясо (Mahl- und Schlachtsteuer) взимается въ городахъ: первый со всякой муки и крупы, отправляемой на мельницы, съ центнера пшеницы 20 зилб. (съ пуда 20 коп.), со всѣхъ прочихъ хлѣбовъ 5 зилб. (съ пуда 5 к.); второй — съ говядины, баранины и всякаго мяса по 1 талеру съ центнера (33 к. съ пуда). Изъ этого общаго налога идутъ $\frac{2}{3}$ на казенныя подати и $\frac{1}{3}$ представляется городскимъ обществамъ на общественные расходы. Но кромѣ того они могутъ установлять и особый добавочный общественный сборъ къ тому же налогу, и если предполагаемый дополнительный сборъ не превышаетъ 25% казенной подати, то онъ вводится самъ собой по постановленію мѣстнаго собранія, если же выше, то ходатайство о введеніи его идетъ па разрѣшеніе министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. До 1854 г. запрещено было обществамъ предлагать болѣе 50% добавки, но въ послѣдніе годы это запрещеніе снято и министрамъ представлено разрѣшать и высшіе сборы. Взиманіе дополнительнаго сбора общественнаго производится вмѣстѣ съ казеннымъ коронными чиновниками; за

расходы взиманія общества приплачиваютъ казнѣ 5% съ валовой суммы прихода.

Изъятіе изъ этой мучной и мясной пошлины установлено только для войскъ; причитающаяся на ихъ часть плата возвращается общинамъ по расчету израсходованныхъ на продовольствіе войскъ муки и мяса.

Промысловый налогъ (Gewerbesteuer). Налогъ этотъ, введенный въ 1820 г., въ новѣйшее время подвергся многимъ радикальнымъ измѣненіямъ, въ особенности по закону 19 іюля 1861 г. Онъ подраздѣляется въ настоящее время на три разряда: a) пошлину съ торговли (vom Handel), b) съ разныхъ промышленниковъ (von den Gewerbtreibenden), c) съ развозныхъ промысловъ (Gewerbebetrieb im Umherziehen).

Первая раздѣляется на три класса и по каждому классу образуется особое общество (Gesellschaft), которое производитъ посредствомъ избранныхъ изъ своей среды депутатовъ раскладку налога по податнымъ лицамъ.

Ко второму разряду отнесены всѣ лица занимающіяся промыслами, не подходящими подъ первую категорію, и раскладка этого налога отчасти предоставлена самимъ обществамъ.

Для этого вся государственная территорія раздѣлена на 4 разряда мѣстностей; къ первымъ тремъ отнесены города, поименованные въ законѣ; къ четвертому всѣ остальные города и сельскія общества (das platte Land). По каждому разряду установленъ закономъ средній нормальный окладъ (Mittelsatz), который помножается на число лицъ, подлежащихъ налогу въ городѣ или уѣздѣ; общій итогъ затѣмъ раскладывается по усмотрѣнію общественныхъ властей (Kommunal-Behörden) и съ утвержденія ландрата, смотря по состоянію и промышленности обывателей (nach Massgabe der Wohlhabenheit und Gewerbsamkeit); но по нѣкоторымъ ремесламъ, какъ-то: хлѣбопеченію, мясной торговлѣ, харчевнямъ и постоялымъ дворамъ — изъ лицъ, производящихъ эти промыслы, составляются особыя товарищества для раскладки промысловаго налога, отдѣльно отъ прочихъ обывателей.

Третій разрядъ, низшій, состоитъ, какъ выше сказано, изъ развозныхъ и разносныхъ промысловъ (Gewerbebetrieb im Umherziehen и Hausiren). Для него установленъ maximum оклада въ 16 тал. въ годъ.

Общимъ правиломъ полагается, что городскія и сельскія общества могутъ взимать добавочный сборъ съ первыхъ двухъ разрядовъ, но не съ третьяго, который облагается только казенной податью; впрочемъ въ Рейнскихъ областяхъ, при введеніи новаго судоустройства, въ 1839 г.,

разрѣшено обществамъ взимать въ свою пользу $3\frac{1}{2}\%$ со всей суммы промысловаго налога на покрытіе судебныхъ издержекъ.

Налогъ съ недвижимыхъ имуществъ (Grundsteuer).

Налогъ этотъ собственно не относится къ нашему предмету, такъ какъ онъ поступаетъ въ большей части прусскихъ провинцій исключительно въ казну и къ нему не примѣняется система добавочныхъ земскихъ сборовъ. Но съ другой стороны онъ принадлежитъ къ кругу дѣйствій мѣстныхъ (земскихъ) учрежденій по непосредственному участію депутатовъ отъ мѣстныхъ жителей въ оцѣнкѣ и раскладкѣ этой подати.

Кромѣ того исторія и процедура его введенія для насъ любопытна и поучительна, такъ какъ вопросъ о превращеніи подушныхъ податей въ подворную и поземельную стоитъ у насъ на очереди.

Прусская Grundsteuer проектирована была уже въ 1811 году, затѣмъ введена въ 1820 г. и съ тѣхъ поръ до новѣйшихъ временъ подвергалась постояннымъ дополненіямъ и исправленіямъ, такъ что окончательный свой видъ она получила только въ 1861 г., а въ дѣйствіе вступила въ этой новой и полной своей формѣ только съ 1 мая 1865 г.

Осмотрительность и постепенность, съ коими дѣйствовало прусское правительство въ этихъ податныхъ вопросахъ, особенно замѣчательны, и эта медленная, но прогрессивная политика заслуживаетъ вниманія въ особенности въ Россіи, гдѣ появляется столько непрошенныхъ преобразователей и столько частныхъ, губернскихъ, уѣздныхъ, общественныхъ и личныхъ проектовъ новыхъ сборовъ и раскладокъ.

Въ началѣ настоящаго столѣтія вся податная система Пруссіи, и въ особенности поземельная подать, представляли такое смѣшеніе, какое [illegible] встрѣтить въ другой странѣ. Подъ именемъ Grundsteuer существовало до 1[illegible] разныхъ налоговъ на недвижимость и эти 16 главныхъ разрядовъ подраздѣлялись на безчисленные виды, коихъ примѣрно насчитывали до 10[illegible] [illegible] и различными мѣстными названіями: Schoss въ Пруссіи, Contribution въ Бранденбургѣ и Силезіи, [illegible]

Первый шагъ къ [illegible] этихъ многочисленныхъ податей на [illegible] въ 18[illegible] г. Закономъ 30 мая [illegible] обществахъ, гдѣ по мѣстнымъ [illegible] Законъ [illegible] тяговыя въ [illegible] поземельныхъ налоговъ [illegible], полагая [illegible] поземельный [illegible]

Относительно западныхъ областей приняты были другія мѣры: такъ какъ въ нихъ уже предпринята была при французскомъ владычествѣ кадастрація земель, то приказано было при введеніи поземельнаго налога придерживаться кадастровымъ оцѣнкамъ и производить срочныя повѣрки этихъ оцѣнокъ; впослѣдствіи однако, именно закономъ 26 сентября 1862 г., эти срочныя повѣрки были отмѣнены и даже предписано по всѣмъ измѣненіямъ, гдѣ податные оклады возвышены были въ слѣдствіе этихъ повѣрокъ, сбавить ихъ до первобытнаго оклада.

Въ 1844 г. введена была поземельная подать въ герцогствѣ Познанскомъ.

Въ 1848 г. предписано приступить къ составленію общаго кадастра по всей Пруссіи.

Наконецъ, закономъ 21 мая 1861 г., введена общая подать съ недвижимыхъ имуществъ, которая вступила въ дѣйствіе съ 1-го января 1865 г. Она подраздѣляется на два вида: 1) подворный налогъ (Gebäudesteuer) со всѣхъ строеній и усадебныхъ земель (Hofräumen und Hausgärten), если пространство ихъ не болѣе 1 моргена, ¼ десятины; 2) поземельный налогъ (Grundsteuer) со всѣхъ угодій (ertragfähigen Grundstücke oder Liegenschaften), къ коимъ относятся пашни, усадьбы и сады, если они болѣе 1 моргена, луга, выгоны, лѣса, рѣки и озера и пустопорожнія земли (Oedland).

Мы выше сказали, что налогъ этотъ, хотя онъ относится къ казеннымъ, а не къ земскимъ повинностямъ, составляетъ однако одинъ изъ главныхъ предметовъ дѣйствій мѣстныхъ земскихъ учрежденій. Правительство обозначаетъ только общій итогъ всей требуемой подати, 10.000,000 тал., и распредѣляетъ эту сумму по областямъ (Provinzen); затѣмъ въ предѣлахъ области и губерніи (Regierungsbezirk) раскладка производится особыми коммиссіями, въ коихъ участвуютъ выборные люди, а оцѣнка имуществъ таковыми же коммиссіями по каждому уѣзду (Kreis) особо.

Порядокъ раскладки и оцѣнки слѣдующій: центральная и губернская коммиссіи составляютъ общую классификацію мѣстностей (Klassificationstarif), въ коей обозначается примѣрно относительная цѣнность и доходность угодій; подъ ихъ руководствомъ и надзоромъ дѣйствуютъ мѣстныя оцѣночныя коммиссіи (Veranlagungskommission), по одной въ каждомъ округѣ. Во всѣхъ этихъ коммиссіяхъ засѣдаютъ съ равнымъ правомъ голоса члены отъ правительства и отъ земства; въ центральной — по 2 депутата отъ каждой области, въ губернскихъ — половина членовъ по назначенію министра финансовъ и половина по выбору областнаго собранія

(Provinciallandtag), въ уѣздныхъ—половина по приглашенію коммиссара, чиновника министерства финансовъ, и половина по выбору уѣзднаго собранія (kreisständische Versammlung).

Этимъ присутствіямъ предоставлено полное право установлять разряды и классы доходовъ, раздѣлять уѣзды и округа на особые оцѣночные участки (Klassificationsdistricte), опредѣлять нормальныя суммы доходности по каждому роду имуществъ, земель и строеній; однимъ словомъ разлагать по мѣстнымъ соображеніямъ всю сумму податнаго оклада, причитающагося на провинцію [1]).

Налогъ съ солода (Braumalzsteuer). Общинамъ дозволяется взимать въ свою пользу до 20% казенной пошлины съ солода, впрочемъ не иначе, какъ съ разрѣшенія областнаго начальства.

Классная и классно-подоходная подати (Klassen-und klassificirte Einkommensteuer). Подать эта составляетъ главную основу новѣйшаго финансоваго управленія въ Пруссіи, значеніе ея одинаково важно въ [illegible] и земскихъ повинностей, такъ какъ общинамъ дозволено взимать [illegible] съ себя, безъ разрѣшенія правительства, добавочные [illegible] къ этому налогу въ размѣрѣ до 50%, въ восточныхъ областяхъ и [illegible], въ западныхъ, и самая раскладка и оцѣнка этого налога [illegible] мѣстными [illegible]

[illegible] обложенія, нынѣ [illegible] дальнѣйшее [illegible] Будетъ слу[illegible] мѣстныхъ [illegible]стей въ [illegible]

[illegible] мѣсто [illegible] казен[illegible] [illegible] дѣйствій. [illegible] [illegible] —[illegible] [illegible] этого [illegible]

[illegible] въ Пруссіи въ [illegible]

дополненіемъ одна другой, такъ чтобы въ мелкихъ городахъ и селеніяхъ взималась первая—подоходная, а въ крупныхъ городскихъ обществахъ, гдѣ болѣе зажиточности и болѣе расходовъ, еще кромѣ классной подоходной подати особая пошлина съ муки и мяса.

Комбинація эта однако вскорѣ оказалась крайне неудобной, и цѣль законодательства — облегчить соразмѣрно сельскихъ жителей въ сравненіи съ горожанами—вовсе не достигалась: обнаружилось вопервыхъ, что пошлина съ муки и мяса падаетъ не на однихъ городскихъ обывателей, но и на значительную массу подгородныхъ селеній, имѣющихъ привычку закупать въ городахъ высшіе сорта муки, крупъ и всякое мясо; вовторыхъ, что налогъ этотъ всею своею тяжестію падаетъ на низшіе классы, которые, не имѣя другой пищи кромѣ хлѣба, потребляютъ его вдвое болѣе, чѣмъ высшія сословія и въ нѣкоторыхъ городахъ было расчитано, что при пошлинѣ 12 злб. съ центнера (около 12 к. съ пуда) муки семейный чернорабочій платитъ 9 тал. въ годъ, а домохозяинъ холостой — только 4 тал.

Съ другой стороны такъ называемая классная подать, при коей полагалось всего 4 класса, каждый съ 3 подраздѣленіями, и того 12 разрядовъ доходовъ, тоже оказалась крайне неудобной на практикѣ. Расчитано было, что въ 1846 году въ высшемъ первомъ классѣ считалось всего 81,664 податныхъ лица; между тѣмъ какъ въ четвертомъ, низшемъ, гдѣ средній окладъ составлялъ $\frac{1}{2}$ тал. съ души, число податныхъ обывателей было 3.086,735. Расходы оцѣнокъ, раскладокъ и взиманія очевидно не покрывались сборомъ съ этого разряда мелкихъ имуществъ.

Соображенія эти привели прусское правительство къ убѣжденію: a) что пошлина съ мяса и муки должна быть замѣнена подоходнымъ налогомъ, b) что при подоходномъ обложеніи нужно принять совершенно различныя основанія для мелкихъ и крупныхъ имуществъ, и по этому главному принципу и былъ разработанъ проектъ двухъ налоговъ: одинъ — называемый Klassensteuer — со всѣхъ лицъ, имѣющихъ дохода менѣе 1,000 тал. и вводимый только въ тѣхъ городахъ, гдѣ не существуетъ или отмѣненъ налогъ съ мяса и муки; второй — именуемый klassificirte Einkommensteuer — со всѣхъ жителей городскихъ и сельскихъ, пользующихся доходомъ болѣе 1,000 тал.

Первый раздѣляется на три класса и 12 степеней (Hauptklassen und Stufen), второй на 30 классовъ. Мѣсячный окладъ по каждому классу опредѣленъ слѣдующій:

По классной подати:

1 ст.	1 злб.	3 пф.
2 »	5 »	
3 »	7 »	6 »
4 »	10 »	
5 »	12 »	6 »
6 »	15 »	
7 »	20 »	
8 »	25 »	
9 »	1 тал.	
10 »	1 »	10 злб.
11 »	1 »	20 »
12 »	2 »	

По классно-подоходной:

1 кл.	2 тл.	15 злб.	16 кл.	40 тл.
2 »	3 »		17 »	50 »
3 »	3 »	15 »	18 »	60 »
4 »	4 »		19 »	80 »
5 »	5 »		20 »	100 »
6 »	6 »		21 »	130 »
7 »	7 »		22 »	160 »
8 »	8 »		23 »	200 »
9 »	9 »		24 »	250 »
10 »	10 »		25 »	300 »
11 »	12 »		26 »	350 »
12 »	15 »		27 »	400 »
13 »	18 »		28 »	450 »
14 »	24 »		29 »	500 »
15 »	30 »		30 »	600 »

Главная цѣль, которая имѣлась въ виду при установленіи этой классной подати, цѣль вполнѣ разумная и практическая была та, чтобы достичь не столько точнаго исчисленія доходности, по системѣ инвентарнаго описанія и межевыхъ съемокъ, какъ во Франціи, сколько приблизительнаго опредѣленія платежныхъ средствъ каждаго обывателя.

Съ другой стороны примѣръ англійской income-tax также указалъ, что отдѣльное исчисленіе дохода къ каждому имуществу или по каждому собственнику особо никогда не достигаетъ желаемой и предполагаемой вѣрности.

Эти соображенія и подали мысль, что достаточно было бы установить классы или степени доходности, ограничивая ихъ высшими и низшими размѣрами, и внеся въ одинъ разрядъ всѣ имущества, подходящія подъ эту категорію, облагать ихъ однимъ общимъ закономъ установленнымъ окладомъ, не входя въ дальнѣйшее изслѣдованіе самой суммы дѣйствительнаго дохода и не расчитывая процентовъ обложенія по каждому обывателю отдѣльно. Принося такимъ образомъ въ жертву точность и строгую равномѣрность, можно было надѣяться съ другой стороны облегчить значительно трудъ оцѣнки и раскладки.

Но кромѣ того, представлялось еще и другое соображеніе относительно мелкихъ хозяйствъ, которыя въ Англіи и Франціи хотя и входятъ въ общую раскладку податей и сборовъ по общей системѣ финансовыхъ законовъ, но въ самомъ дѣлѣ, на практикѣ, увольняются отъ всякихъ

платежей — во Франціи по причинѣ неимущества, pour cause d'indigence, въ Англіи по обычаю, увольняющему отъ мѣстныхъ сборовъ около 24%, бѣднѣйшихъ обывателей (occupiers). Таковыя изъятія показались въ Германіи, отечествѣ строгой логической послѣдовательности, произвольными льготами, не оправдываемыми никакими экономическими или научными соображеніями; германскіе публицисты съ свойственнымъ имъ глубокомысліемъ доказываютъ, что невозможно найти правильнаго предѣла между бѣдностію и зажиточностію, что несправедливо увольнять вовсе отъ налога домохозяина съ 95 фун. дохода и облагать другаго съ 105 фун., что всѣ таковыя облегченія однихъ классовъ передъ другими ведутъ къ злоупотребленіямъ и несправедливостямъ — и что поэтому вмѣсто полнаго увольненія бѣднѣйшихъ классовъ нужно устроить податную классификацію, такъ чтобы низшіе разряды платили пропорціонально менѣе, чѣмъ высшіе и чтобы эта градація между классами шла съ незамѣтной постепенностью, такъ чтобы обыватели не терпѣли большихъ убытковъ отъ перечисленія ихъ изъ одного оклада въ другой.

Изъ этихъ разсужденій и умозаключеній нѣмецкіе финансисты вывели цѣлую систему податнаго обложенія, главныя основанія коей слѣдующія: (die eigentliche Klassensteuer), относящаяся къ обывателямъ съ доходомъ менѣе 1,000 тал., раздѣляется на три главные классы (Hauptklassen) и 12 степеней (Stufen).

Обыватели расписываются по этимъ классамъ не по суммамъ ихъ чистаго дохода, а по общимъ соображеніямъ ихъ домашняго хозяйства и образа жизни, Haushaltung.

Къ первому классу относятся такіе домохозяева, которые хотя и и имѣютъ свое имущество или ремесло (Besitzthum oder Gewerbe), но не могутъ содержать себя этими средствами и прибѣгаютъ къ поденной или наемной работѣ (Tagelohn oder Lohnarbeit). Къ этому же разряду приписываются поденщики, подмастерья и служители (Tagelöhner, Gesinde, Handwerksgesellen).

Они подраздѣляются на три степени, изъ коихъ первая, низшая, имѣетъ еще одно подраздѣленіе (Unterstufe). Податной окладъ этой первой степени, почти номинальный, по 1¼ зилбгр. въ мѣсяцъ или въ годъ около 50 копѣекъ; кромѣ того для облегченія этого разряда положено, что изъ каждой семьи подлежатъ обложенію не болѣе двухъ душъ. Во второй степени того же класса окладъ составляетъ 5 злбр. въ мѣсяцъ (2 руб. въ годъ), а въ третьей 7½ злб. (3 руб. въ годъ) со всякой души мужескаго пола полнаго возраста.

Со втораго класса начинается собственно подоходный налогъ, раздѣ-

ленный на 5 степеней, изъ коихъ первый платитъ 10 злбр. въ мѣсяцъ (4 руб. въ годъ), а послѣдній 25 злб. (10 руб.). Для руководства оцѣнщиковъ въ приложеніяхъ къ закону объясняется, что окладъ въ 10 тал. долженъ примѣрно соотвѣтствовать доходу въ 400 тал., что составляетъ около $2\frac{1}{2}$ процентовъ, но эта пропорція необязательна для оцѣнщиковъ и они могутъ по своимъ соображеніямъ перенести податное лицо изъ одного класса въ другой, если усматриваютъ какія либо особыя обстоятельства.*

Третій классъ состоитъ изъ 4 степеней, съ 12 и до 24 тал. годоваго оклада; процентъ обложенія по этому классу нѣсколько выше 2,4%.

Послѣ этого третьяго класса, доходящаго до 1,000 тал. доходности, начинается другой налогъ, называемый Klassificirte Einkommensteuer, дѣйствующій на другихъ основаніяхъ, взимаемый не по общему валовому расчету домохозяйства (Haushaltung), но соразмѣрно доходу, выводимому оцѣночными коммиссіями по дѣйствительной средней доходности.

Подать эта совершенно сходна съ англійскимъ подоходнымъ налогомъ съ тѣмъ только различіемъ, что всѣ собственники росписываются по классамъ, опредѣляемымъ отъ извѣстнаго минимума до извѣстнаго максимума, такъ что въ предѣлахъ этой разницы окладъ остается тотъ же, не смотря на разность дохода; для перваго класса съ доходомъ отъ 1,000 — 1,200 талер. подоходный налогъ составляетъ 30 тал., для втораго 1,200 — 1,400 тал. 36 тал.

Далѣе, съ 6 класса по 10-й, прогрессія доходовъ идетъ уже по 400 тал., напр. съ доходовъ 3,200 — 3,600 взимается 96 тал., съ 3,600 — 4,000 тал. 108 тал. и такъ далѣе.

Въ высшихъ классахъ разряды очень крупные. Съ 20,000 тал. и до 24,000 процентъ взиманія одинъ и тотъ же, по 50 тал. въ мѣсяцъ или 600 тал. въ годъ. При 60,000 тал. дохода налогъ составляетъ 1,800 тал. въ годъ и тотъ же самый окладъ распространяется на всѣ имѣнія до 80,000 тал., приписанныя къ тому же классу.

Этимъ классныымъ росписаніемъ достигнуто было въ Пруссіи значительное упрощеніе оцѣночной процедуры и въ этомъ отношеніи система эта дѣйствительно заслуживаетъ полнаго одобренія. Но такое стремленіе къ облегченію и упрощенію, кажется, перешло границу справедливости и дѣйствительной необходимости, когда примѣнено было къ крупнымъ собственникамъ наравнѣ и даже еще съ большею снисходительностію, чѣмъ къ мелкимъ владѣльцамъ.

Дѣйствительно, если въ низшихъ разрядахъ, по большему числу по-

датныхъ лицъ къ нимъ приписанныхъ, представляется положительная необходимость ограничиться примѣрнымъ исчисленіемъ доходности для упрощенія самого оцѣночнаго труда, то едва ли таковая же необходимость оказывается при оцѣнкѣ крупныхъ доходовъ, очень малочисленныхъ, изслѣдованіе коихъ нисколько не затрудняетъ оцѣнщиковъ и выводится очень легко изъ конторскихъ счетовъ и книгъ, изъ штатныхъ росписей и другихъ документовъ, всегда имѣющихся на-лицо въ большихъ имѣніяхъ и домахъ.

Съ другой стороны также трудно допустить, чтобы справедливо было приписывать къ одному классу и къ одному и тому же податному окладу доходы, представляющіе такую разницу какъ напримѣръ 20 и 24 тысячи талеровъ или 60 и 80 тысячъ.

Въ низшихъ разрядахъ, какъ мы видѣли, градація идетъ на 200 талеровъ (1,000 — 1,200, 1,200 — 1,400) и при этомъ разница между низшими и высшими доходами одного класса, составляя только 3°/о или 6 талеровъ, почти незамѣтна и нечувствительна. Но совсѣмъ другое выходитъ въ высшихъ классахъ, напримѣръ въ 17, къ коему приписаны доходы отъ 20 до 24 тысячъ и окладъ въ 50 тал. въ мѣсяцъ или 600 въ годъ; такъ какъ высшій размѣръ платитъ такую же подать, какъ и низшій, то имѣніе въ 24,000 тал. дохода собственно выгадываетъ въ годъ 120 тал. (4,000 × 3°/о), а это выгода уже весьма значительная.

И такъ по нашему мнѣнію вышеприведенная аргументація германскихъ финансистовъ, безспорно оправдывающая систему классификаціи налоговъ по мелкимъ доходамъ, теряетъ много своей силы, относительно крупныхъ собственниковъ, какъ по соображенію практической пользы, такъ и въ виду равномѣрности обложенія: отъ прямой и непосредственной оцѣнки этихъ высшихъ доходовъ съ одной стороны оцѣночная процедура немного усложнится, съ другой сумма налога будетъ значительно выше; такъ напримѣръ въ вышеприведенномъ примѣрѣ имѣніе въ 23,999 руб. приносило бы подоходнаго облога, считая по 3 процента, 719 вмѣсто 600 тал., коимъ оно нынѣ обложено, и можно положительно сказать, что это приращеніе податнаго дохода покрыло бы съ излишкомъ расходъ особой оцѣнки крупныхъ имѣній.

Изложивъ главныя основанія этой нововведенной податной системы, мы должны перейти къ порядку введенія ея въ дѣйствіе, и здѣсь мы находимъ отчасти примѣненіе начала самоуправленія, позаимствованное очевидно изъ Англіи и примѣненное къ новѣйшему быту съ осмотрительностію, отличающею всѣ начинанія германскаго племени.

Правда, самоуправленіе въ прусскомъ смыслѣ слова имѣетъ по сіе

время особое и ложное значеніе, такъ какъ составъ мѣстныхъ собраній, соотвѣтствующихъ нашимъ земскимъ, есть чисто сословный и огромное большинство голосовъ принадлежитъ землевладѣльцамъ-вотчинникамъ; но основанія, положенныя для податной системы, вѣроятно переживутъ эти сословныя учрежденія, объ отмѣнѣ или преобразованіи коихъ уже столько лѣтъ идетъ рѣчь и тогда, при полномъ представительствѣ земскихъ интересовъ, подоходное обложеніе, основанное на оцѣнкѣ земскихъ чиновъ, представитъ дѣйствительно прочную, разумную основу финансовой системы, приложенной къ государственнымъ и мѣстнымъ повинностямъ.

Во всякомъ случаѣ прусскій подоходный налогъ представляетъ для насъ предметъ, достойный изученія въ отношеніи организаціи оцѣночныхъ коммиссій, производства оцѣнокъ и раскладокъ и правилъ, преподанныхъ для исчисленія доходности.

Порядки эти нѣсколько разнятся для двухъ видовъ налога — класснаго и классно-подоходнаго.

Для перваго учреждены оцѣночныя коммиссіи по общинамъ (Gemeinden), состоящія изъ сельскихъ начальствъ (Gemeinde-Vorstand) и членовъ, выбранныхъ отъ общины. Для втораго коммиссіи образуются по округамъ (landrathliche Kreise) изъ депутатовъ, выбранныхъ мѣстнымъ окружнымъ собраніемъ.

Предсѣдательство въ тѣхъ и другихъ принадлежитъ ландрату или коммиссару, назначаемому отъ правительства.

Въ губерніи (Regierungsbezirk) учреждены губернскія или окружныя коммиссіи (Bezirkskommissionen) изъ членовъ по выбору областнаго собранія.

Первыя — общинныя коммиссіи производятъ оцѣнку, вторыя — губернскія составляютъ ревизіонную и аппеляціонную инстанцію; рѣшенія этихъ послѣднихъ окончательны.

Дѣлопроизводство и всѣ дѣйствія оцѣночныхъ и губернскихъ коммиссій должны быть тайныя и члены обязываются подъ присягой не разглашать свѣдѣній, ими собираемыхъ, объ имущественныхъ и хозяйственныхъ дѣлахъ податныхъ лицъ.

За утайку дѣйствительнаго дохода виновные по рѣшенію губернской коммиссіи предаются суду и подлежатъ штрафу, равному четверной суммѣ того податнаго оклада, какой признанъ будетъ судомъ утаеннымъ.

Для производства оцѣнокъ установлены слѣдующія правила: Предсѣдатель оцѣночной коммиссіи составляетъ общую роспись всѣхъ податныхъ лицъ съ обозначеніемъ ихъ дохода и вноситъ ее на обсужденіе коммис-

сіи.—Коммиссія разсматриваетъ и утверждаетъ роспись и въ случаѣ надобности можетъ вытребовать для повѣрки дохода подлинныя гипотечныя книги. Окладъ, утвержденный коммиссіей, сообщается податному обывателю въ запечатанномъ конвертѣ съ извѣщеніемъ, что на подачу жалобы въ губернскую коммиссію ему дается трехмѣсячный срокъ. Кромѣ того въ теченіе первыхъ 6 недѣль онъ имѣетъ право представить письменно или словесно свои объясненія непосредственно въ самую оцѣночную коммиссію.

Губернская коммиссія, приступая къ разсмотрѣнію жалобы о неравномѣрности обложенія, должна прежде всего стараться покончить дѣло соглашеніемъ; если же таковое не состоится, то она имѣетъ право вытребовать нужные акты и документы и въ крайнемъ случаѣ вызвать свидѣтелей и отобрать у нихъ показанія подъ присягой или потребовать тоже подъ присягой объявленія отъ самого податного лица о дѣйствительномъ его доходѣ. Въ послѣднемъ случаѣ коммиссія составляетъ по особому протоколу проектъ присяжнаго показанія, который долженъ быть переписанъ и подписанъ собственноручно и слово въ слово просителемъ; на подписаніе такого присяжнаго листа дается сроку 8 дней, по истеченіи коихъ, если онъ не поданъ, жалоба теряетъ свою силу.

Исчисленіе доходности разныхъ родовъ имуществъ производится на слѣдующихъ главныхъ основаніяхъ: а) Недвижимыя имущества оцѣниваются по наемной или арендной платѣ; если же не сданы въ постороннее содержаніе и занимаются или эксплуатируются самимъ хозяиномъ, то по трехлѣтнему среднему доходу. По тому же правилу исчисляется доходность всякихъ сельско-хозяйственныхъ производствъ, винокуренія, пивоваренія, мельницъ и кирпичныхъ заводовъ, плитныхъ каменныхъ ломокъ, рудниковъ, каменноугольныхъ копей и т. п.

Изъ валоваго прихода вычитаются подати и повинности, на имѣніи лежащія, равно и проценты долговъ по закладнымъ и другимъ обязательствамъ, но послѣдніе не иначе какъ по предъявленіи ихъ списка съ означеніемъ именъ и мѣстъ жительства кредиторовъ и мѣсяца и числа, когда долговой документъ подписанъ.

b) Доходъ съ денежныхъ капиталовъ исчисляется по процентамъ, получаемымъ со всякихъ денежныхъ суммъ, частныхъ займовъ, кредитныхъ билетовъ, акцій и облигацій, въ чьихъ бы рукахъ самые капиталы ни находились, хотя бы и въ другихъ государствахъ. Если проценты измѣняются, какъ напримѣръ при выдачѣ дивиденда разныхъ обществъ и компаній, то обложенію подлежитъ доходъ предшествующаго года.

с) Третью категорію составляютъ разные доходы отъ торговли, про-

мысловъ, ремеслъ, жалованья коронныхъ и общественныхъ должностныхъ лицъ (Staats - und Gemeindebeamten) и доходы отъ вольныхъ промысловъ, медицины, адвокатуры, книгопечатанія.

Для нихъ полагается общимъ правиломъ опредѣлять доходъ по 3-лѣтней сложности, вычитая только такіе расходы, которые признаются текущими, не имѣющими въ виду расширеніе торговли и промысла, а только производство его въ прежнихъ размѣрахъ; равно запрещается вычитать издержки домашняго хозяйства (Haushaltung) или содержанія семейства и прислуги (Unterhaltung seiner Angehörigen) [2]).

III. Третій разрядъ мѣстныхъ сборовъ въ Пруссіи, соотвѣтствующій въ тѣсномъ смыслѣ слова нашимъ земскимъ повинностямъ, суть уѣздные и провинціальные. Впрочемъ они не составляютъ особой категоріи налоговъ и вообще имѣютъ гораздо меньшее значеніе, чѣмъ общественныя повинности; по общему разуму прусскаго законодательства, община (die Gemeinde) съ своимъ начальникомъ, ландратомъ, есть полное и всестороннее выраженіе земскаго элемента; уѣздъ или округъ (Kreis) и область (Provinz) составляютъ только промежуточную или передаточную инстанцію, гдѣ сходятся и расходятся дѣла общественнаго управленія для совокупнаго ихъ представленія правительственнымъ властямъ. Чисто сословный составъ этихъ учрежденій и преобладаніе землевладѣльческаго элемента лишаетъ ихъ всякаго жизненнаго значенія и само правительство, не смотря на желаніе поддерживать эту искуственную организацію, поневолѣ и даже противъ своей воли принуждено было ограничить предѣлы власти этихъ земскихъ собраній до самыхъ крайнихъ размѣровъ.

Поэтому въ отношеніи мѣстныхъ сборовъ и повинностей прусское земство имѣетъ весьма ограниченныя и неопредѣленныя права; главныя статьи прихода и расхода покрываются обществами городскими и сельскими; уѣздъ (der Kreis) принимаетъ участіе только въ тѣхъ дѣлахъ, которыя остаются неисполненными обществами и неисполнимыми для нихъ по сложности и разносторонности самаго дѣла, такъ напримѣръ призрѣніе бѣдныхъ, неприписанныхъ ни къ какому обществу, содержаніе умалишенныхъ, установленіе пропорціи подоходнаго обложенія между разными обществами и мѣстностями. Общимъ правиломъ полагается, что уѣздное собраніе можетъ постановлять расходы по такимъ только предметамъ, которые относятся до пользъ цѣлаго уѣзда или имѣютъ въ виду пресѣченіе или предупрежденіе общихъ нуждъ.

Но и въ этомъ кругу, опредѣленномъ совершенно двусмысленно и

шатко, дѣйствія земскихъ собраній (Kreistag) ограничены очень стѣснительными правилами.

Если предполагается новый расходъ, то онъ долженъ быть мотивированъ, изложенъ подробно въ видѣ особаго проекта; проектъ или докладная записка разсылается за 4 недѣли до дня обсужденія ко всѣмъ членамъ собранія; запрещается сообщать эти проекты въ формѣ циркуляра и каждому члену долженъ быть доставленъ на домъ особый экземпляръ. При голосованіи новаго расхода для принятія его требуется большинство въ однихъ провинціяхъ $\frac{3}{4}$, въ другихъ $\frac{2}{3}$ голосовъ и во всякомъ случаѣ согласіе двухъ чиновъ (zwei Stände); если не смотря на законное большинство голосовъ два чина нѐ согласны, то предложеніе признается отвергнутымъ; если одинъ чинъ протестуетъ, то рѣшеніе не считается окончательнымъ и идетъ на разрѣшеніе министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ.

Относительно доходовъ ассигнуемыхъ на покрытіе уѣздныхъ и губернскихъ потребностей, установлено слѣдующее: новыя повинности могутъ быть возложены на обывателей неиначе какъ по постановленію уѣзднаго собранія (des Kreistages) и съ утвержденія губернскаго правленія (durch Plenarbeschluss der Regierung), — они могутъ быть денежныя или натуральныя (Hand - und Spanndienste), — повинность установляется на извѣстный срокъ, который долженъ быть опредѣленъ въ постановленіи уѣзднаго собранія и по истеченіи его запрещается возобновлять сборъ на новый срокъ, — если потребность признается постоянной и предполагается взимать сборъ болѣе 2-хъ лѣтъ сряду, то на установленіе таковаго требуется разрѣшеніе короля, — въ Рейнскихъ провинціяхъ Kreistag можетъ прямо отъ себя постановлять сборы и повинности, если сумма ихъ не превышаетъ 10% прямыхъ казенныхъ податей.

Общая сумма общественныхъ и земскихъ сборовъ въ Пруссіи.

Мы придержимся того же порядка, какому слѣдовали при описаніи повинностей, а именно разсмотримъ: 1) самостоятельные общественные сборы и доходы, 2) добавочные сборы къ казеннымъ податямъ и 3) уѣздныя и губернскія земскія повинности.

I. Къ самостоятельнымъ сборамъ относятся вопервыхъ доходы отъ общественныхъ имуществъ, которые распредѣляются такъ:

	Въ городскихъ обществахъ.	Въ сельскихъ обществахъ.	
Провинція Пруссія	92,605	20,119	тал.
» Померанія . . .	305,467	15,344	»

	Въ городскихъ	Въ сельскихъ	
	обществахъ.		
Провинція Позенъ	22,729	21,330	тал.
» Бранденбургъ . .	233,311	46,623	»
» Силезія	259,804	38,292	»
» Саксонія	227,991	216,949	»
» Вестфалія	83,010	121,711	»
» Рейнская . . .	130,160	925,978	»
	1.355,077	1.406,346	тал.
	2.761,423.		

Общій итогъ этихъ сборовъ довольно значителенъ и составляетъ въ средней сложности на 970 городовъ по 1,400 тал. на каждый, и на 30,000 сельскихъ обществъ около 47 тал., но какъ видно изъ таблицы, почти весь итогъ дохода приходится на три провинціи: Саксонію, Вестфалію и Рейнскую; на остальныя съ населеніемъ въ 10 милліоновъ приходится всего доходовъ 141,708 талеровъ.

Отъ прочихъ такъ называемыхъ самостоятельныхъ повинностей (selbstständige Kommunal-Abgaben) поступило въ 1857 г. 5.866,577 тал.

II. Второй и главнѣйшій источникъ составляютъ добавочные сборы (Zuschläge zu den Staatssteuern), коихъ поступило въ 1857 году:

На содержаніе приходскихъ церквей	3.441,000	тал.
» народныя школы	5.956,000	»
» прочіе расходы	14.941,000	»
Итого.	24.338,000	тал.

III. Земскихъ сборовъ въ томъ же году считалось:

Уѣздныхъ (Kreissteuern)	2.241,000	тал.
Губернскихъ (Provinzialsteuern)	1.941,000	»
Итого.	4.182,000	тал.
Всѣхъ общественныхъ и земскихъ доходовъ и сборовъ	37.148,000	тал.

Изъ этого общаго расчета видно, что земскіе сборы составляютъ въ Пруссіи самую незначительную часть расходовъ и что мѣстныя потребности покрываются большею частью общественными суммами, отчасти извлекаемыми изъ доходовъ имуществъ, отчасти изъ добавочныхъ сборовъ къ казеннымъ податямъ. Но въ этомъ отношеніи, а именно въ пропорціи между этими двумя источниками, оказывается между провинціями такая разность, что никакихъ общихъ выводовъ сдѣлать нельзя. Достаточно указать только слѣдующую черту: въ Рейнской провинціи,

гдѣ вотчинныя права были отмѣнены въ началѣ столѣтія, сельскія общины успѣли накопить собственныхъ доходовъ отъ общественныхъ имуществъ (на 3.346,000 ж.) 925,978 тал. Въ Восточной Пруссіи и Помераніи, гдѣ феодальныя и помѣстныя привеллегіи всего долѣе сохранялись и еще понынѣ формально не отмѣнены, общественные доходы простираются въ первой (при 3.014,000 жит.) на 20,119 тал., во второй (при 1.437,000 жит.) на 15,344 тал.

Вся общественная организація сѣверо-германскаго міра выражается вполнѣ въ этомъ распредѣленіи общественныхъ тягостей, въ системѣ податей и повинностей.

Она медленно и постепенно выростала изъ общественнаго строя прежнихъ временъ (Stadt- und Landgemeinden) и какъ будто пріостановилась на этомъ моментѣ своего развитія. Эта нѣмецкая, историческая община, о коей сочинено столько ученыхъ изслѣдованій, такъ и осталась основой земскаго самоуправленія; но основа эта уже съ давнихъ лѣтъ поколеблена и надломана, общественная связь порвана и частное землевладѣніе подавило окончательно своими вотчинными правами хозяйственную самостоятельность этихъ мелкихъ и бѣдныхъ союзовъ, по прежнему называемыхъ общинами, хотя ничего общаго у нихъ не остается.

Не смотря на это, до новѣйшихъ временъ все это мнимое нѣмецкое самоуправленіе основано на предположеніи, что Gemeinde имѣетъ свое хозяйство, свои имущества, свои выгоны и лѣса и что будто бы изъ этихъ источниковъ покрываются мѣстные расходы, призрѣніе бѣдныхъ, постой войска, содержаніе сельскихъ дорогъ. Прусскіе рыцари не замѣчали, или лучше сказать не хотѣли замѣтить, что это общинное хозяйство (Gemeindehaushalt) вовсе не существуетъ, что изъ него никакихъ доходовъ уже болѣе не извлекается и что постоянная ссылка закона на то, что мѣстныя повинности удовлетворяются преимущественно изъ доходовъ мѣстныхъ обществъ и что главное занятіе сельскихъ начальниковъ есть управленіе общественнымъ хозяйствомъ, что эта ссылка, говоримъ, есть не что иное, какъ насмѣшка надъ сельскимъ сословіемъ, размежеваннымъ благородными рыцарями на подворные участки.

Въ дѣйствительности же оказывается, что сельскія и городскія общества несутъ повинности безъ всякаго между собой уравненія, производятъ сборы и раскладки по статутамъ и грамотамъ прошлаго столѣтія и не имѣя никакой высшей, уѣздной или губернской инстанціи для равномѣрнаго распредѣленія тягостей, принуждены подчиняться безусловно

административнымъ распоряженіямъ ландрата, губернскаго правленія и министровъ.

Этими высшими властями разъясняются, дополняются и исправляются несообразные податные законы, понынѣ еще удержавшіеся въ Пруссіи.

Земство (Kreistag, Landtag) не имѣетъ по этому предмету никакого голоса, никакого значенія и не можетъ ихъ имѣть, потому что образуется изъ чисто сословнаго представительства, разрозненнаго вѣковымъ противоборствомъ, не выражающаго въ себѣ никакихъ общихъ интересовъ.

Изъ всего этого выходитъ невообразимо-смутное положеніе.

Вся система земскихъ повинностей въ странѣ, стоящей во главѣ европейской цивилизаціи, основана на старосвѣтскихъ обычаяхъ (das Herkommen); она руководствуется и направляется незаконодательною властію, а рескриптами и циркулярами министровъ; повинности отдѣльныхъ городовъ и общинъ устанавливаются не верховнымъ правительствомъ, а непосредственно губернскимъ начальствомъ; въ городахъ разнообразіе мѣстныхъ сборовъ и раскладокъ достигаетъ крайнихъ предѣловъ; въ селеніяхъ по каждому обществу допускаются различные порядки и различныя основанія (Urbarien, Privillegien, Observanzen, Stiftungsbriefe), такъ что круглымъ числомъ можно насчитать до 10,000 сельскихъ сходокъ, 1,000 городскихъ собраній и 400 уѣздныхъ, обсуждающихъ совершенно отдѣльно и независимо одни отъ другихъ основанія и размѣры своихъ смѣтъ и раскладокъ.

Несообразность этого порядка вещей уже давно сознается въ Пруссіи и всѣ здравомыслящіе люди признаютъ также единственнымъ средствомъ для его исправленія учрежденіе земскихъ собраній, гдѣ бы сливались на правахъ равнаго представительства интересы отдѣльныхъ городовъ и селеній.

Но благородное прусское рыцарство отстояло по сіе время свои Virilstimmen, голоса по праву владѣнія, дающіе этому сословію большинство голосовъ въ земскихъ собраніяхъ, и чрезъ это пріостановило развитіе самоуправленія, немыслимаго въ такихъ условіяхъ, заставило правительство для уравненія тягостей прибѣгнуть къ системѣ казенныхъ налоговъ и къ добавочнымъ мѣстнымъ сборамъ, къ этимъ налогамъ для покрытія земскихъ и общественныхъ повинностей.

Въ настоящее время вся система общественныхъ повинностей Пруссіи, можно сказать, пріурочена къ классному подоходному налогу и этотъ налогъ долженъ служить, если не ошибаемся, главной основой земскаго

самоуправленія, если онъ преодолѣетъ оппозицію высшихъ сословій и послѣ полувѣковыхъ предначертаній наконецъ освоится въ отечествѣ Штейна. Указанія опыта другихъ странъ, въ особенности Англіи, помогли Германіи разработать этотъ сложный вопросъ подоходнаго обложенія съ большею послѣдовательностію, чѣмъ прежде, и многіе недостатки англійской income-tax избѣгнуты въ прусскомъ законоположеніи. Въ особенности замѣчательно, что въ этой странѣ рыцарства и чиновничества правительство признало однако нужнымъ представить земскимъ чинамъ, выборнымъ людямъ, оцѣнку имуществъ, опредѣленіе доходности и такимъ образомъ, отрекаясь отъ французской регламентаціи, положило въ основаніе своей податной системы принципъ самообложенія посредствомъ мѣстныхъ собраній и властей.

Принципъ этотъ, какъ мы выше уже замѣтили, примѣненъ былъ на практикѣ съ крайнею осмотрительностію; коммиссіи подъ предсѣдательствомъ ландратовъ и правительственныхъ коммиссаровъ, право сихъ послѣднихъ составлять вѣдомости и росписи доходовъ, ограниченіе предписанное обществамъ возвышать свои повинности до извѣстнаго процента, не болѣе 50% противъ казеннаго оклада и 10% для уѣздныхъ повинностей, наконецъ общее, неопредѣленное, а потому самому всеобъемлющее право высшаго надзора правительства по всѣмъ дѣламъ хозяйственнаго управленія (Oberaufsichtsrecht) — все это даетъ нынѣ дѣйствующему положенію о земскихъ повинностяхъ видъ какого то робкаго опыта самоуправленія, гдѣ смѣшиваются, но не успѣли еще согласиться англійскія правила самостоятельной раскладки податей по доходности имуществъ и французская система казеннаго обложенія.

Но нѣкоторыя черты прусскаго подоходнаго налога составляютъ безспорно улучшеніе противъ всѣхъ системъ доселѣ извѣстныхъ. Въ особенности замѣчательна и въ высшей степени практична классификація податныхъ окладовъ для мелкихъ имуществъ; упрощая значительно всѣ оцѣночныя работы, она даетъ возможность въ тѣсномъ кругу односельцевъ и одногородныхъ жителей установить приблизительно-вѣрную пропорцію, не придерживаясь буквально суммѣ дохода каждаго обывателя и не расчитывая окладъ по процентамъ, но принимая въ уваженіе весь его образъ жизни, всѣ платежныя средства, домашнія и семейныя обстоятельства и не только наличную доходность, но и прочность, благонадежность средствъ, имѣющихся въ хозяйствѣ для пропитанія.

Въ послѣднее время возникла однако сильная оппозиція противъ системы добавочныхъ сборовъ, оппозиція, во главѣ коей стоитъ Гнейстъ

и многолюдная школа его послѣдователей, изучающихъ почти исключительно англійскіе порядки Selfgovernment-а.

Они въ особенности осуждаютъ примѣненіе налога съ земель и домовъ къ земскимъ повинностямъ и объясняютъ, что эти подати, основанныя на кадастровой оцѣнкѣ, ревизуемой въ опредѣленные сроки (въ Пруссіи черезъ 15 лѣтъ), не имѣютъ той подвижности, какая нужна для земскихъ смѣтъ, подлежащихъ ежегодному, непрерывному измѣненію по соображенію мѣстныхъ случайныхъ потребностей.

Поэтому они предлагаютъ придерживаться преимущественно налогамъ съ доходности, но при этомъ различаютъ имущественную доходность (Realbesitz) отъ чистаго или личнаго дохода (Reinertrag); ссылаясь на примѣръ Англіи, они называютъ Realbesitz или Realertrag среднюю цѣнность и доходность, выводимую изъ арендной и наемной платы, и полагаютъ, что только эта цѣна, выражающая нормальную ренту имуществъ, можетъ и должна быть принята въ основаніе всякихъ мѣстныхъ земскихъ повинностей, что только она доступна оцѣнкѣ обывателей и что напротивъ чистый доходъ (Reinertrag) составляетъ для раскладки земскихъ сборовъ основаніе слишкомъ неопредѣленное, черезъ чуръ произвольное и трудное къ примѣненію.

На этомъ повидимому и остановился вопросъ о преобразованіи земскихъ сборовъ въ Пруссіи. Въ новомъ проектѣ земскаго положенія, о коемъ будетъ ниже упомянуто, мнѣніе этой партіи представителей англійскаго самоуправленія принято отчасти къ свѣдѣнію и предположено установить пропорцію между добавочными сборами, такъ что если къ подоходному государственному налогу добавляется 100% земскихъ сборовъ, то къ поземельному слѣдуетъ добавить не болѣе 50%, а къ промысловому 25%; другими словами, что главнымъ источникомъ земскихъ повинностей должна быть доходность, опредѣляемая мѣстными коммиссіями.

Но остается разрѣшить главный предметъ спора: что признается основаніемъ доходности? Средній ли нормальный доходъ имуществъ движимыхъ и недвижимыхъ, опредѣляемый по арендной, наемной платѣ и по средней сложности прибылей отъ промысловъ и торговли, или дѣйствительный чистый доходъ, выводимый спеціально по каждому податному лицу особо, на основаніи актовъ, счетовъ и присяжныхъ показаній? [3])

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Grund- und Gebäudesteuer, налогъ съ земель и строеній.

Подать эта, кажется, послужила въ нѣкоторой степени образцомъ для предложеннаго нынѣ на обсужденіе земскихъ собраній проекта подворной и поземельной подати.

Значеніе ея въ Пруссіи весьма важно, какъ потому что она служитъ однимъ изъ главнѣйшихъ источниковъ для добавочныхъ земскихъ сборовъ, такъ и потому что раскладка ея производится выборными общественными и земскими собраніями и коммиссіями. Впрочемъ по основаніямъ своимъ оба эти налога должны быть признаны подоходными, т. е. что раскладка ихъ основана для земель на доходности разныхъ угодій (Reinertrag), а для строеній на стоимости, опредѣляемой по наемной платѣ (Nutzungswerth). Они составляютъ въ совокупности съ классной и классно-подоходной податью двойной окладъ недвижимой собственности, такъ что земли и дома облагаются вдвое противъ другихъ статей дохода: вопервыхъ по этому налогу Grund- und Gebäudesteuer и вовторыхъ по Einkommensteuer, но въ обоихъ случаяхъ на одномъ и томъ же основаніи, на основаніи доходности.

Поземельный налогъ или налогъ на недвижимости (Grundsteuer) исчисленъ на всю прусскую монархію въ сумму 10.000,000 тал. и эта сумма распредѣляется между провинціями по относительной и имѣющей быть изслѣдованной доходности всѣхъ недвижимостей, лежащихъ въ каждой провинціи (des zu ermittelnden Reinertrags). Онъ взимается съ каждой области отдѣльно въ видѣ неизмѣннаго оклада (Contingent); внутри же области распредѣляется между округами, обществами и частными владѣльцами по чистому доходу недвижимыхъ имуществъ (Ges. v. 21 Mai 1861, § 3).

Налогу подлежатъ всѣ земельныя угодья за исключеніемъ лишь тѣхъ дворовъ и садовъ (Hofräumen und Hausgärten), которые лежатъ при строеніяхъ, если притомъ ихъ пространство не болѣе 1 моргена, $^1/_4$ десятины; въ послѣднемъ случаѣ все пространство облагается поземельной податью, независимо отъ налога, слѣдующаго съ строенія (§ 2).

Земли раздѣляются на 6 разрядовъ — пахатныя, огородныя, луговыя, пастбищныя, лѣсныя, водяныя угодья и пустоши (Oedland). Къ послѣдней категоріи относятся всякія угодья, не подходящія къ одному изъ высшихъ разрядовъ, какъ то каменистыя, хверщевыя, песчаныя, известковыя и болотистыя почвы.

Земли не приносящія никакого дохода признаются неудобными, Unland (§ 5).

По каждому разряду земель и въ каждомъ уѣздѣ особо составляется

классификаціоный тарифъ, по коему всѣ угодья раздѣляются по ихъ достоинству на классы (Bonitätsklassen) и таковыхъ классовъ полагается не болѣе восьми (§ 6).

Для облегченія этой классификаціи къ закону 1861 г. приложена таблица (Anhang D.), въ коей исчислены разные доходы и классы и установлено общее соотношеніе между доходностію разныхъ угодій. Такъ напримѣръ, низшій классъ дохода полагается:

съ пахатныхъ земель	съ моргена	3	зильбер.,	съ дес.	—	40	к.
» огородныхъ	»	15	»	»	1 р.	80	»
» луговыхъ	»	6	»	»	—	80	»
» пастбищныхъ	»	1	»	»	—	12	»
» лѣсныхъ	»	1	»	»	—	12	»

Далѣе классификаціонная таблица (Klassificationsskala) принимаетъ для пахатныхъ земель 34 класса — отъ 40 коп. доходности до 36 руб.; для огородныхъ 12 классовъ — отъ 1 р. 80 к. до 96 руб.; для луговыхъ 14 кл. — отъ 80 коп. до 48 руб. и т. д.

Оцѣночныя коммиссіи могутъ оцѣнять нѣкоторыя имѣнія и выше, но для избѣжанія дробности должны накидывать на каждый классъ дохода по 1 талеру для пашни, луговъ и пастбищъ, по 2 тал. для огородовъ и по $^1/_2$ тал. для лѣсовъ.

Наконецъ водяныя угодья и пустоши (Oedland) раздѣляются на произвольное число классовъ, но съ тѣмъ, чтобы первые 9 классовъ возвышались по 1 злб. на моргенъ, а послѣдующіе по 3 злб.

Изъ этой таблицы, которая дана оцѣночнымъ коммиссіямъ только для руководства, онѣ выбираютъ классы, подходящіе къ ихъ мѣстности, и при этомъ должны выбрать въ каждомъ уѣздѣ (Kreis) не болѣе 8.

Налогъ съ строеній (Gebäudesteuer) распредѣляется также по разрядамъ и классамъ. Разрядовъ полагается два: 1) жилыя строенія или такія, которыя большею частію назначены для жилья, также театры, клубы и всякія помѣщенія, не служащія для промысловъ и торговли, облагаются 4% съ ихъ наемной платы; 2) всѣ прочія зданія 2%.

Оба эти разряда подраздѣляются на 43 класса, изъ коихъ первый, низшій, соотвѣтствуетъ доходу 4 тал. въ годъ, а высшій 1,000 тал.; далѣе классы не исчислены, но постановлено, что на каждый классъ до 2,000 тал. прикидывается по 100 тал., а свыше 2,000 тал. по 200 (§ 4).

Приписка строеній къ разнымъ классамъ производится слѣдующимъ порядкомъ: городскія строенія оцѣниваются по дѣйствительной наемной платѣ, получаемой домовладѣльцемъ, или по средней нормальной цѣнѣ найма, выведенной изъ 10-лѣтней сложности (§ 6).

Сельскія строенія раздѣляются на три главныя категоріи: а) всякія принадлежащія мелкимъ владѣльцамъ и такимъ именно, которые проживаютъ отчасти посторонними заработками и наемнымъ трудомъ, равно

и дома мелкихъ ремесленниковъ, фабричныхъ работниковъ и т. п. приписываются къ классамъ отъ 1 до 4-го и облагаются въ годъ отъ 4 до 24 злб. Доходность ихъ принимается не ниже 4 тал. и не выше 20; b) жилыя строенія, которыя принадлежатъ къ числу самостоятельныхъ сельскихъ имуществъ (welche zu selbstständigen ländlichen Besitzungen gehören), если они даютъ дохода менѣе 1,000 тал., приписываются къ классамъ 7 — 22 съ окладомъ отъ 1 тал. до 8; c) наконецъ большіе дома, оцѣненные выше 1,000 тал., могутъ быть отнесены къ классамъ 17 до 37 и подлежатъ окладу отъ 4 тал. до 30.

Таковы главныя черты этой двойственной подати, имѣвшей въ виду привлечь къ обложенію всѣ недвижимыя имущества по однообразной всеобщей классификаціи: съ одной стороны земельныя угодья, раздѣляемыя на 6 категорій по культурѣ и на разные классы по качеству (Bonitätsklassen), съ другой строеній съ подраздѣленіями на 2 главныя категоріи жилыхъ и промышленныхъ помѣщеній и на 43 класса по наемной ихъ цѣнности (Nutzungswerth). Общее ихъ свойство есть то, вопервыхъ, что они основаны на доходности и не смотря на различныя выраженія, принятыя для означеній этого понятія, Reinertrag для земель, Nutzungswerth для строеній, сходятся въ общемъ принципѣ, что податные оклады должны соотвѣтствовать годовому среднему приходу.

Поэтому разсматривая эти подати въ отношеніи къ общей податной системѣ, можно сказать, что поземельный и подворный налогъ является въ Пруссіи только однимъ изъ видовъ или дополненій подоходной подати, взимаемой съ недвижимыхъ имуществъ отдѣльно по общему правилу, что всякое имущество облагается на основаніи цѣнности и доходности и что эти основанія опредѣляются не правительственными или коронными учрежденіями, а земскими. Центральная власть означаетъ только валовую сумму, требуемую со всего государства, и то только по поземельному налогу (10 м. тл.), но не беретъ на себя распредѣленія ея даже между областями, а тѣмъ менѣе между губерніями и уѣздами. Это распредѣленіе оставлено было на нѣкоторое время, а именно со дня изданія закона 21 мая 1861 г. до дня его введенія въ дѣйствіе 1 янв. 1865 г., открытымъ вопросомъ и въ § 3 именно оговорено, что оно должно быть сдѣлано по приведеніи въ извѣстность общей суммы доходности земель въ разныхъ провинціяхъ и по соотношенію этихъ суммъ.

Другая черта, которая должна быть подмѣчена, есть особенная осторожность, соблюденная прусскимъ правительствомъ при установленіи налога на сельскія строенія. Какъ мы выше видѣли, къ первому разряду отнесены всѣ тѣ жилые дома, которые принадлежатъ бѣднымъ хозяевамъ, не извлекающимъ изъ доходовъ съ своихъ строеній

достаточной суммы, чтобы содержать себя и поэтому прибѣгающимъ къ постороннимъ заработкамъ. Для всѣхъ этихъ домовъ, къ коимъ принадлежатъ всѣ крестьянскіе, окладъ установленъ не выше 24 злб.— около 75 коп. Полагая въ крестьянскомъ хозяйствѣ три или даже четыре строенія, это будетъ около 3 руб. налога съ цѣлой усадьбы или полнаго двора, если размѣръ его не болѣе 1 моргена — 600 квадр. саженей.

И такъ главныя черты, коими отличается поземельно-подворная подать въ Пруссіи отъ таковой же, проектируемой въ Россіи, суть слѣдующія:

1) Она не уклоняется отъ главнаго основанія обложенія, принятаго для всѣхъ государственныхъ и земскихъ прямыхъ налоговъ, отъ цѣнности и доходности имуществъ.

2) Не отступаетъ и отъ общаго правила повѣрять земскимъ чинамъ оцѣнку имуществъ, и

3) не только не допускаетъ исключительнаго обложенія крестьянскихъ земель и строеній, но ограждаетъ послѣдніе крестьянскіе дворы высшею нормою обложенія, не превышающей 3 руб. съ цѣлаго двора въ богатѣйшихъ мѣстностяхъ прусской монархіи. (Kleine Gesetzsammlung für den Preussischen Staatsbürger, v. Kletke.)

---

[2]) Законъ о введеніи класной и классно-подоходной подати 1 мая 1851 года.

Отдѣлъ I. О классной подати.

§ 5. Классной подати подлежатъ обыватели тѣхъ мѣстностей, гдѣ не введена пошлина съ муки и мяса, и только тѣ изъ нихъ, которые имѣютъ дохода менѣе 1,000 тал.

§ 6. Освобождаются отъ подати:

a) лица, не достигшія 16 лѣтъ;

b) обыватели, приписанные къ низшему классу, по достиженіи 60 лѣтъ;

c) всѣ военно-служащіе дѣйствующихъ и регулярныхъ армій и флота;

d) служащіе въ ландверѣ во время ихъ сбора и во все продолженіе мобилизаціи ополченій;

e) неимущіе, призрѣваемые въ общественныхъ заведеніяхъ;

f) иностранцы въ первый годъ ихъ пребыванія въ прусскомъ королевствѣ, съ исключеніемъ тѣхъ изъ нихъ, которые водворяются для промысла (Erwerbs wegen).

§ 7. Подать раздѣляется на три разряда и каждый разрядъ на классы,

къ коимъ обыватели приписываются по соображенію всѣхъ отношеній, обусловливающихъ ихъ хозяйственное положеніе.

Къ первому разряду приписываются тѣ землевладѣльцы и промышленники, которые по размѣру своей собственности или промысла не могутъ самостоятельно существовать изъ доходовъ земли и ремесла и должны прибѣгать къ постороннимъ заработкамъ, поденному труду; къ тому же разряду относятся поденьщики, подмастерья и чернорабочіе (Gesinde).

Ко второму разряду относятся тѣ мелкіе владѣльцы и промышленники, которые могутъ проживать изъ доходовъ своихъ хозяйствъ, также арендаторы, находящіеся въ томъ же положеніи. Люди, состоящіе въ услуженіи у другихъ лицъ, если они по занятіямъ и получаемому ими жалованью не принадлежатъ къ числу чернорабочихъ; наконецъ тѣ коронные и общественные чиновники, а равно медики, нотаріусы и пр., которые по своимъ доходамъ и прочимъ обстоятельствамъ подходятъ подъ тотъ же разрядъ.

Третій разрядъ состоитъ изъ лицъ, пользующихся нѣкоторою зажиточностію, если притомъ они по своимъ доходамъ не относятся къ высшему разряду собственниковъ, подлежащихъ классно-подоходной подати.

§ 8. Раскладка производится по домохозяйствамъ (Haushaltung).— Домохозяиномъ признается глава семейства (Hausherr) или хозяйка, если она держитъ особое хозяйство, и къ нимъ приписываются всѣ члены семейства, имѣющіе при нихъ жительство и содержаніе.

Лица, состоящія въ услуженіи при домохозяинѣ, къ его окладу не причисляются и облагаются особо.

§ 12. Владѣлецъ недвижимаго населеннаго имущества обязанъ объявить о всѣхъ лицахъ, въ его имѣніи или домѣ проживающихъ, а равно и глава семейства о всѣхъ членахъ своей семьи подъ личною своею отвѣтственностію и подъ страхомъ взысканія четверной суммы оклада.— Изслѣдованія о таковыхъ нарушеніяхъ производятся судебнымъ порядкомъ, но виновнымъ можетъ быть предоставлено внести причитающійся штрафъ и окладъ добровольно въ теченіе одного года.

§ 14. Жалобы на неправильное обложеніе подаются ландрату и по предварительному обсужденію въ уѣздномъ земскомъ собраніи (Kreistag) рѣшаются губернскимъ правленіемъ. Аппеляціи на таковыя рѣшенія поступаютъ въ министерство финансовъ.

Отдѣлъ II. О классно-подоходной подати.

§ 16. Подати подлежатъ (за исключеніемъ королевской фамиліи) всѣ жители государства, а равно и проживающіе въ чужихъ краяхъ прусскіе подданные, которые сами по себѣ или со включеніемъ членовъ

семейства, принадлежащихъ къ ихъ домохозяйству, получаютъ дохода не менѣе 1,000 тал.

§ 18. Къ податному окладу также привлекаются и иностранцы, владѣющіе въ государствѣ собственностію, промышленными и торговыми заведеніями или въ нихъ участвующіе.

§ 19. Раскладка классно-подоходной подати производится по исчисленію общей доходности какъ недвижимаго имущества, такъ и капиталовъ или правъ на полученіе извѣстныхъ суммъ и прибылей, а равно и доходовъ отъ промысловъ и промышленныхъ занятій. Съ этой общей суммы дохода каждое податное лицо по распредѣленію на классы уплачиваетъ 3%.

§ 21. Для раскладки учреждается оцѣночная коммиссія въ каждомъ уѣздѣ и особо въ каждомъ городѣ, не причисленномъ къ уѣздному управленію; коммиссія подъ предсѣдательствомъ ландрата состоитъ на ¹/₃ изъ членовъ уѣзднаго собранія или городскаго магистрата и на ²/₃ изъ податныхъ обывателей, избранныхъ отъ уѣзда или городскаго общества.

§ 22. Предварительныя свѣдѣнія о доходности собираются ландратомъ и вносятся въ общій списокъ, предлагаемый отъ него на обсужденіе коммиссій.

§ 23. Оцѣночныя коммиссіи повѣряютъ свѣдѣнія, представленныя ландратомъ, и постановляютъ окончательное рѣшеніе о доходности каждаго отдѣльнаго лица; таковыя постановленія сообщаются въ запечатанномъ конвертѣ владѣльцу съ объявленіемъ, что на подачу жалобы ему дается 3-мѣсячный срокъ. Въ первыя шесть недѣль онъ имѣетъ право предъявить неудовольствіе самой коммиссіи и просить на основаніи представленныхъ имъ словесно или письменно доказательствъ пересмотра оцѣнки. По истеченіи 6 недѣль жалоба подается въ окружную коммиссію. Предсѣдатель коммиссіи имѣетъ право, въ случаѣ несогласія съ рѣшеніемъ, перенести дѣло на ревизію окружной коммиссіи.

§ 24. Окружная коммиссія составляется изъ членовъ провинціальнаго собранія и податныхъ обывателей округа, избираемыхъ провинціальнымъ собраніемъ, подъ предсѣдательствомъ коммиссаровъ, назначаемыхъ министромъ финансовъ.

§ 26. Окружная коммиссія рѣшаетъ всѣ дѣла по жалобамъ на рѣшенія оцѣночныхъ коммиссій. Ей предоставляется право: a) вызывать свидѣтелей для точнѣйшаго изслѣдованія доходовъ и приводить ихъ къ присягѣ; b) истребовать отъ владѣльцевъ, подлежащихъ окладу, всякіе нужные документы, арендныя условія, долговыя обязательства, торговыя книги и проч.; c) въ случаѣ крайней необходимости она можетъ потребовать отъ самого владѣльца присяжное показаніе, которое про-

писывается въ видѣ запросныхъ пунктовъ и должно быть въ теченіе 8 дней переписано и подписано имъ собственноручно; въ противномъ случаѣ, по прошествіи этого срока, жалоба теряетъ свою силу.

На рѣшенія окружныхъ коммиссій аппеляція не допускается.

§ 28. Доходы недвижимыхъ имуществъ опредѣляются по совокупности всякихъ приходовъ отъ угодій (Liegenheiten), принадлежащихъ одному владѣльцу.

Недвижимости, сданныя въ аренду или наемъ, оцѣняются по арендной или наемной платѣ.

Прочія земли по средней трехлѣтней сложности чистаго дохода.

Сельскіе фабричные промыслы (винокурни, пивоварни, кирпичные заводы, мельницы), а равно каменоломни, плитныя, известковыя и мѣловыя ломки оцѣниваются также по 3-лѣтнему чистому доходу.

Доходъ отъ строеній, обитаемыхъ самими владѣльцами, опредѣляется по наемной платѣ, принятой въ мѣстности (ortsüblichen Miethspreisen).

Изъ дохода вычитаются повинности и подати на имѣніи лежащія, а равно и долги, причемъ однако владѣлецъ обязанъ объявить имя и адресъ своего заимодавца и число выданнаго имъ обязательства.

§ 29. Доходъ отъ денежныхъ капиталовъ состоитъ изъ всѣхъ процентовъ, получаемыхъ отъ частныхъ должниковъ, государственныхъ облигацій и билетовъ кредитныхъ учрежденій и частныхъ обществъ или акціонерныхъ компаній, а равно и ренты отъ капиталовъ, помѣщенныхъ въ другихъ государствахъ.

Если рента или дивидендъ измѣняется, то доходъ опредѣляется по послѣднему году.

§ 30. Относительно доходовъ отъ промысловъ, торговли и всякихъ занятій, приносящихъ доходъ, какъ то государственной и общественной службы, медиковъ, адвокатовъ, писателей установлены слѣдующія правила:

Промышленные и торговые доходы опредѣляются по 3-лѣтней сложности, причемъ исключаются только такіе расходы, которые относятся къ ремонту строеній и орудій (Utensilien) или къ текущимъ расходамъ производства въ томъ размѣрѣ, въ какомъ онъ доселѣ производился; не подлежатъ вычету ни издержки домашняго хозяйства (Haushaltung), ни содержаніе членовъ семейства, ни такіе расходы, которые предназначаются на увеличеніе или улучшеніе оборотовъ.

§ 32. Предсѣдатель и члены коммиссіи обязываются подъ присягой хранить въ тайнѣ всѣ дѣла о хозяйственныхъ и имущественныхъ отношеніяхъ податныхъ лицъ.

§ 33. За умышленное скрытіе своихъ доходовъ виновный подвер-

гается штрафу вчетверо противъ той суммы, которую онъ утаилъ или намѣренъ былъ утаить.

§ 35. Расходы взиманія опредѣляются министромъ финансовъ, но не должны превышать 3°/₀ взимаемой подати.

§ 36. Подоходный налогъ, взимаемый съ жалованья, пенсіоновъ и всякихъ штатныхъ окладовъ, выплачивается изъ тѣхъ кассъ откуда выдаются эти суммы.

§ 37. Измѣненія, послѣдовавшія въ теченіе года въ доходѣ, не даютъ права на пониженіе податнаго оклада; но если доходъ убавился болѣе чѣмъ на ¼ всей суммы, исчисленной по оцѣнкѣ, то владѣлецъ можетъ просить о пересмотрѣ оцѣночнаго акта. (Gesetz betreff. d. Einf. einer Klassensteuer und klassificirten Einkommensteuer v. 1 Mai 1851.)

---

[3]) Въ то время какъ мы дописывали эту главу, появился въ печати новый проектъ земскаго положенія. (Entwurf d. Kreisordnung. Berlin, 1869.)

Такъ какъ онъ не былъ принятъ палатами и не введенъ въ дѣйствіе, то мы не упомянули о немъ въ текстѣ, но считаемъ не излишнимъ извлечь изъ онаго нѣкоторыя соображенія о раскладкѣ земскихъ повинностей, изложенныя съ большею подробностію въ докладной запискѣ, приложенной къ проекту. (Motive zu dem Entwurf d. Kreisordnung.)

Главныя основанія, на коихъ остановились прусскіе министры, суть слѣдующія: 1) Они предлагаютъ всѣ земскіе сборы взимать въ видѣ добавочныхъ платежей къ прямымъ казеннымъ налогамъ (Zuschläge zu den directen Staatssteuern) и при этомъ установить общее основаніе раскладки въ такомъ смыслѣ, чтобы опредѣлена была пропорція между разными налогами и взимаемыми съ нихъ земскими процентами (ein allgemeiner Abgaben-Vertheilungs-Maassstab); для этого установлены три категоріи: вопервыхъ классный и подоходный налогъ (Klassen- u. Einkommensteuer), вовторыхъ поземельная и домовая подать (Grund- u. Gebäudesteuer), въ третьихъ промысловая подать (Gewerbesteuer), и между ними устанавливается пропорціональный размѣръ земскихъ окладовъ, такъ что если добавочный земскій сборъ составляетъ 100 процентовъ казеннаго подоходнаго налога, то земскій окладъ съ поземельной и домовой подати долженъ простираться только на половину, т. е. 50°/₀ съ цѣны уплачиваемой въ казну, а съ промысловаго налога не болѣе четверти, 25°/₀. Мотивы приведенные въ докладѣ указываютъ главную мысль, что подоходныя подати всѣхъ болѣе соотвѣтствуютъ земскому равномѣрному обложенію и потому могутъ быть привлечены къ покры-

тію мѣстныхъ расходовъ въ наибольшемъ размѣрѣ; домовые и поземельные налоги признаются менѣе удобными, а промысловые еще менѣе, и потому сіи послѣдніе должны относиться къ первымъ какъ 25 : 100. — Кромѣ того дозволяется земству вовсе исключать изъ своихъ раскладокъ обложеніе промысловъ и это предположеніе мотивируется тѣмъ соображеніемъ, что во многихъ сельскихъ мѣстностяхъ (auf dem platten Land) этотъ источникъ оказывается столь скуднымъ, что не стоитъ труда и расходовъ взиманія.

2) Но устанавливая этотъ общій пропорціональный размѣръ, прусскій проектъ не предписываетъ ни максимума обложенія, ни процента взиманія; вышеуказанныя цифры 100, 50 и 25% выражаютъ только соотношеніе между предметами обложенія, т. е. что если земство беретъ рубль на рубль съ казенныхъ подоходныхъ налоговъ, то съ другихъ оно можетъ брать не болѣе 50 и 25 коп., самый же процентъ взиманія остается неограниченнымъ и зависитъ отъ смѣтныхъ исчисленій земскихъ учрежденій и въ докладѣ сказано, что однообразная раскладка земскихъ сборовъ по общимъ нормамъ не можетъ быть допущена. (Die Einzelheiten festzusetzen nach welchen die Steuerzuschläge in allen Kreisen gleichmässig aufgebracht werden sollen, kann nicht für zulässig erachtet werden. Entw. d. Kr. Ordn. S. 61.)

3) Весьма важное правило, предложенное въ проектѣ (§ 9), есть увольненіе трехъ низшихъ степеней классной подати отъ земскаго обложенія; увольненіе это не обязательно, но по всему разуму законоположенія можно видѣть, что это изъятіе низшихъ классовъ есть первый, но рѣшительный шагъ къ новому распредѣленію земскихъ повинностей и что это предложеніе консервативнаго министерства есть вынужденная уступка общественному мнѣнію.

Чтобы понять всю важность этого предположенія, нужно вспомнить что къ тремъ первымъ степенямъ классной подати отнесены, съ окладомъ до 7½ зильбельгрошей въ мѣсяцъ (около 3 — 4 руб. въ годъ), вопервыхъ чернорабочіе и подмастерья, не имѣющіе недвижимой собственности (Lohnarbeiter, Handwerksgesellen, Tagelöhner), вовторыхъ и всѣ землевладѣльцы или ремесленники, которые не могутъ пропитываться своимъ поземельнымъ доходомъ или ремесломъ и принуждены пріискивать посторонніе заработки. (Grundbesitzer u. Gewerbtreibende, welche aus ihrem Einkommen nicht selbstständig bestehen können und sich daher noch Nebenverdienste suchen müssen. — Gesetz vom 1 Mai 1851, § 7.)

Эти-то всѣ разряды предполагается вовсе уволить отъ земскихъ платежей. Еслибъ примѣнить то же правило къ нашему сельскому быту, гдѣ большая часть крестьянъ, по крайней мѣрѣ въ сѣверо-западной полосѣ, находится въ томъ же самомъ положеніи, то есть пропитывается болѣе

заробатками и отхожими промыслами, чѣмъ земледѣліемъ, еслибъ, говоримъ, примѣнить это прусское нововведеніе къ Россіи, то спрашиваемъ, какую бы бурю негодованія подобное предложеніе возбудило въ лагерѣ остъ-зейскихъ консерваторовъ противъ демагогическихъ стремленій старо-московской партіи.

4) Относительно лицъ, подлежащихъ земскому обложенію, предписываются слѣдующія правила: вопервыхъ земскими обывателями (Kreisangehörige) признаются вообще всѣ лица, имѣющія жительство въ уѣздѣ (Wohnsitz) и обложенныя по мѣсту жительства казенными прямыми налогами.

И такъ какъ государственные оклады, распространяясь на всю территорію, имѣютъ большій кругъ приложенія, чѣмъ мѣстные сборы, то надо было опредѣлить особо отношенія уѣздовъ между собой для того именно, чтобы обыватели не подвергались двойному обложенію въ разныхъ мѣстностяхъ по однимъ и тѣмъ же доходамъ. При системѣ принятой въ Пруссіи расчитывать земскія повинности по казеннымъ податямъ, а именно по доходной (Einkommensteuer) и особо по поземельной (Grundsteuer), представлялось еще то затрудненіе, что первая, какъ относящаяся къ лицу, а не къ имуществу, должна бы съ перемѣной мѣста жительства переходитъ изъ однаго уѣзда въ другой. — Для отклоненія этого неудобства предложены довольно сложныя и едва ли удобопримѣнимыя мѣры: вопервыхъ, относительно лицъ имѣющихъ собственность въ одномъ уѣздѣ, но жительствующихъ въ другомъ (Forensen), сказано, что они облагаются только по доходу, проистекающему изъ недвижимой собственности или постояннаго ремесла (Grundeigenthum oder stehendes Gewerbe), а не по личному доходу отъ заработковъ и службы; вовторыхъ, относительно акціонерныхъ компаній и торговыхъ или промышленныхъ товариществъ и обществъ установлено, что они привлекаются къ земскимъ повинностямъ только по доходу принадлежащихъ имъ имуществъ и промышленныхъ заведеній, а не по дивиденту акціонеровъ или товарищей. Это очень тонкое различіе мотивируется пространно въ докладѣ (стр. 68—69) тѣмъ соображеніемъ, что большая часть акціонеровъ живетъ не въ томъ уѣздѣ, гдѣ лежатъ имущества, заводы, фабрики и конторы и что поэтому доходность всего предпріятія должна быть исчислена однимъ разомъ въ той мѣстности, гдѣ оно основано, и тамъ обложена соразмѣрнымъ процентомъ въ пользу мѣстныхъ сборовъ, что за тѣмъ уже обложеніе дивиденда было бы двойное и потому акціонерамъ предоставляется право при расчетѣ ихъ оклада требовать, чтобы доходъ отъ акцій и паевъ былъ исключенъ изъ общей суммы доходности, исчисляемой отъ земскихъ раскладокъ.

5) По § 15 проекта изъемлются изъ земскихъ раскладокъ всѣ государственныя имущества и строенія, предназначенныя для общественной

службы и употребленія (zu einem öffentlichen Dienste oder Gebrauche bestimmte Liegenschaften und Gebäude), также королевскіе дворцы и имущества, приписанныя къ церквамъ и народнымъ школамъ. О государственныхъ имуществахъ въ докладѣ объяснено, что ихъ не слѣдуетъ привлекать къ земскимъ окладамъ, потому будто бы, что всѣ доходы казенныхъ земель и лѣсовъ предназначены для погашенія государственнаго долга и принадлежатъ неотъемлемо къ фонду коммиссіи погашенія (?).

6) Всѣ дѣла о смѣтахъ и раскладкахъ завѣдываются уѣздными собраніями (Kreistag), составъ коихъ по проекту существенно измѣненъ и предположенъ изъ равнаго числа гласныхъ отъ землевладѣльцевъ, сельскихъ общинъ и городовъ.

Всѣ дѣла рѣшаются по простому большинству голосовъ, исключая предложенія о новыхъ налогахъ или возвышенія повинностей, для коихъ требуется большинство $^{2}/_{3}$. По этому предмету предписана также особая процедура, вполнѣ раціональная, на которую смѣемъ обратить вниманіе нашихъ земскихъ управъ; въ случаѣ если управа (Kreis-Ausschuss) предлагаетъ новый расходъ, требующій новаго оклада, то она обязана составить о томъ подробную докладную записку и не менѣе какъ за 14 дней до открытія собранія разослать ее всѣмъ гласнымъ.

Таковы главныя основанія, предлагаемыя прусскими министрами для земскихъ смѣтъ и раскладокъ; въ заключеніи нашей книги мы представимъ общій очеркъ всего этого проекта, изъ коего будетъ видна связь этой податной реформы съ преобразованіемъ земскихъ учрежденій вообще. Здѣсь мы ограничиваемся спеціальнымъ разсмотрѣніемъ новой системы раскладокъ, предложенной правительствомъ, считающимся опорой консервативной политики всей Европы.

Изъ вышесказаннаго оказываются слѣдующіе факты:

Что мелкихъ землевладѣльцевъ, соотвѣтствующихъ нашимъ крестьянамъ средняго состоянія и обложенныхъ по казеннымъ налогамъ не свыше 3 р. съ рабочей души, предполагается увольнять отъ земскихъ повинностей по усмотрѣнію мѣстныхъ коммиссій.

Что крупные землевладѣльцы облагаются вдвойнѣ, вопервыхъ по личному своему доходу, исчисленному для подоходной подати (Einkommensteuer) и по рентѣ имуществъ и строеній (Grund- u. Gebäudesteuer) и эта мѣра (die Doppelbesteuerung der Grundbesitzer) оправдывается въ докладной запискѣ тѣмъ, что земледѣльческіе интересы составляютъ главный предметъ заботъ и охраненія земскихъ учрежденій и что поэтому справедливо взимать съ нихъ въ пользу земства не только установленный для всѣхъ обывателей процентъ съ личнаго случайнаго ихъ дохода, но и дополнительный сборъ по подоходности ихъ имуществъ.

XXXI.

О земскихъ сметахъ и раскладкахъ въ Россіи. **Часть I. Объ устройствѣ земскихъ повинностей до реформы 1864 г. и о главныхъ основаніяхъ, введенныхъ положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ. — Прежній порядокъ управленія; правило о зачетѣ остатковъ земскихъ сборовъ. — Уставъ о земскихъ повинностяхъ 13 іюня 1851 г.: введеніе поземельнаго сбора. — Тягловая раскладка и значеніе ея въ податной системѣ. — Указъ Петра I о подушной подати. — Движеніе прямыхъ налоговъ въ XIX столѣтіи: распредѣленіе ихъ по сословіямъ и предметамъ обложенія. — Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1 января 1864 г. — Задача, предложенная земству, состояла въ томъ, чтобы найти новыя основанія для раскладки земскихъ сборовъ. — Первыя дѣйствія земскихъ учрежденій: стремленіе ихъ къ уравненію повинностей; недоразумѣнія. — Новыя основанія, преподанныя закономъ 21 ноября 1866 г. — Вліяніе этого законоположенія на дальнѣйшее развитіе податной системы. — Настоящее положеніе земскаго хозяйственнаго управленія. — Постоянное возвышеніе государственныхъ и губернскихъ сборовъ. — Обложеніе крестьянскихъ земель по казеннымъ податямъ и по земскимъ платежамъ. — Разница между процентомъ обложенія по этимъ двумъ налогамъ. — Обремененіе крестьянскихъ земель. — Причиной хозяйственнаго разстройства должна быть признана неравномѣрная раскладка податей и повинностей. — Земскія учрежденія исправили отчасти эту неравномѣрность. — Сравнительная таблица раскладокъ по государственнымъ податямъ и по земскимъ сборамъ. — Предметы земскихъ сборовъ. — Стоимость содержанія земскихъ управъ. — Мнѣніе, что земское самоуправленіе стоитъ слишкомъ дорого.**

Земскія повинности раздѣляются въ Россіи, какъ извѣстно, на государственныя, губернскія и частныя. Первыя суть собственно казенныя подати, [illegible] только, что раскладка ихъ производится на мѣстахъ, по губерніямъ или уѣздамъ, [illegible] земскихъ [illegible]

[illegible] составляютъ [illegible] земскихъ учрежденій.

[illegible] губернскія, [illegible]

Изъ этого слѣдуетъ, что вопросъ о земскихъ повинностяхъ обнимаетъ всѣ отрасли хозяйственнаго управленія и касается всей нашей податной системы; мы должны поэтому изложить этотъ предметъ въ нѣкоторой связи съ общимъ финансовымъ управленіемъ и показать соотношеніе земскихъ сборовъ и прочихъ прямыхъ налоговъ — государственныхъ и общественныхъ.

Мы подраздѣляемъ эту главу на три отдѣла:

1) въ первомъ — представимъ краткій очеркъ положенія дѣлъ до изданія устава о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г. и порядковъ, установленныхъ этимъ положеніемъ;

2) во второмъ — сдѣлаемъ общіе выводы изъ системъ земскихъ повинностей, принятыхъ въ Англіи, Франціи и Пруссіи, съ примѣненіемъ ихъ къ нашему быту;

3) въ третьемъ — постараемся указать главныя основанія, какія могутъ быть приняты для смѣтъ и раскладокъ земскихъ сборовъ въ Россіи.

I. Объ устройствѣ земскихъ повинностей до реформы 1864 г. и о главныхъ основаніяхъ, введенныхъ положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ.

Исторію земскихъ повинностей въ Россіи за послѣднее пятидесятилѣтіе можно подраздѣлить на три періода:

Первый идетъ до изданія устава 13 іюля 1851 года, по коему послѣдовало радикальное преобразованіе земскихъ повинностей.

Второй отъ 1851 г. до изданія положенія 1-го ноября 1864 г.

Третій отъ 1864 г. до настоящаго времени.

Положеніе земскаго управленія до 1851 года такъ мало извѣстно, оно даже въ свое время возбуждало такъ мало интереса, что мы считаемъ нужнымъ напомнить о немъ, чтобы опредѣлить ту исходную точку, откуда отправились наши реформы; мы считаемъ этотъ возвратный взглядъ еще поучительнымъ и въ томъ отношеніи, чтобы отвѣчать на возраженія многихъ людей, недовольныхъ настоящимъ ходомъ земскаго дѣла и изъявляющихъ сожалѣніе о прежнихъ дешевыхъ и простыхъ порядкахъ.

Слушая эти отзывы, новыя поколѣнія могли бы дѣйствительно подумать, что и при прежнихъ порядкахъ были какіе либо порядки, что кому либо — правительству и народу — были извѣстны суммы окладныхъ сборовъ, размѣры обложенія, предметы расходовъ, правила взиманія.

Это была бы грубѣйшая ошибка.

Пишущій эти строки поступилъ, въ 1847 г., въ званіе предводителя дворянства въ одной изъ сѣверныхъ губерній и засталъ еще въ полномъ цвѣтѣ это патріархальное управленіе. По молодости лѣтъ, онъ на первыхъ порахъ увлекся мечтой общественной пользы и, изучивъ уставы въ то время дѣйствовавшіе, принялся съ патріотическимъ и простосердечнымъ рвеніемъ за изслѣдованіе земскихъ и общественныхъ дѣлъ — открылось слѣдующее:

Земскія повинности управлялись на основаніи разныхъ уставовъ, разновременно изданныхъ, но сведенныхъ въ т. IV общаго Свода Законовъ въ одно будто бы общее положеніе.

Нѣкоторыя изъ статей этого положенія были составлены въ духѣ очень либеральномъ; смѣты, раскладки, отчеты, хотя и сочинялись губернскими властями, но предъявлялись собраніямъ депутатовъ отъ дворянства и городовъ, даже вносились въ дворянскія собранія, даже могли быть обжалованы министру внутреннихъ дѣлъ; правила отчетности были въ особенности строги и въ статьѣ 106-й и посл. т. IV (изданіе 1842 г.) излагались съ полною послѣдовательностію.

Эта статья могла дѣйствительно внушить неопытнымъ дѣятелямъ того времени дерзкое помышленіе, что они могутъ проникнуть въ тайны приходо-расходнаго управленія губерніи и требовать отъ начальства, на основаніи закона, свѣдѣній, вѣдомостей и отчетовъ.

Въ ней, въ этой 106-й статьѣ, въ семи пунктахъ прописанъ былъ весь порядокъ такъ называемой хозяйственной отчетности: какъ обязывается казенная палата доставлять вѣрнѣйшія свѣдѣнія о приходѣ и расходѣ земскихъ суммъ; какъ изъ этихъ свѣдѣній составляется начальникомъ губерніи хозяйственный отчетъ въ перечневомъ видѣ: какъ этотъ отчетъ разсматривается въ полномъ собраніи всевозможныхъ начальниковъ, предводителей, управляющихъ, предсѣдателей и депутатовъ; какія особыя перечневыя вѣдомости, и въ какой формѣ, должны быть къ отчету приложены; какъ начальнику губерніи постановляется въ непремѣнную обязанность приготовлять отчеты настолько заблаговременно, чтобы они могли быть предъявлены собраніямъ и депутатамъ немедленно по ихъ открытіи и какъ, наконецъ, министру внутреннихъ дѣлъ слѣдуетъ имѣть строжайшій надзоръ именно за этимъ порядкомъ, чтобы отчеты были предъявлены собраніямъ депутатовъ и дворянскимъ.

Такъ гласилъ законъ.

На дѣлѣ выходило иначе.

Про какого-то прусскаго коменданта разсказываютъ анекдотъ, что встрѣчая Фридриха Великаго въ командуемой имъ крѣпости и забывъ

отсалютовать обычными выстрѣлами, онъ оправдывался длинною рѣчью, въ коей объяснялъ, что упущеніе это произошло по тремъ причинамъ, изъ коихъ первая та, что въ крѣпости не имѣлось пороха; на что Король, прервавъ рѣчь коменданта, отвѣчалъ, что онъ довольствуется этой первой причиной и отъ объясненія другихъ проситъ избавить.

Нѣчто подобное происходило во времена оныя и съ отчетами о земскихъ повинностяхъ. Они никогда не могли быть ревизованы по многимъ причинамъ, изъ коихъ первая была та, что они никогда не могли быть сведены самимъ начальствомъ: губернаторы встрѣчали депутатовъ обыкновеннымъ привѣтствіемъ, что отчеты не готовы и что они просятъ ихъ погостить въ губернскомъ городѣ, пока канцелярія окончательно ихъ перебѣлитъ и повѣритъ.

Тѣ изъ депутатовъ, которые знали дѣло, отправлялись прямо къ начальнику губернаторской канцеляріи и, подписавъ листъ бумаги, гдѣ свидѣтельствовалось о разсмотрѣніи отчета, отправлялись въ обратный путь.

Но бывали и ретивые депутаты, которые, принимая свои обязанности къ сердцу, непремѣнно желали проникнуть въ эти канцелярскія тайны, и съ ними разыгрывалось длинное представленіе; послѣ многихъ дней и недѣль наконецъ вносились письменныя или даже печатныя смѣты и отчеты въ собраніе, приведенное эмиграціей большей части членовъ въ самый тѣсный составъ.

Смѣта обыкновенно начиналась статьей о зачетѣ остатковъ прежняго трехлѣтія; за тѣмъ слѣдовали смѣтныя исчисленія, всегда по примѣру прежнихъ лѣтъ, и въ концѣ выводился, опять по тому же примѣру, такой же точно остатокъ, какой показанъ былъ въ началѣ трехлѣтія.

Этотъ оборотъ и зачетъ остатковъ составлялъ, можно сказать, всю суть губернаторскаго хозяйственнаго управленія по слѣдующимъ соображеніямъ:

Въ уставѣ о земскихъ повинн. (т. IV, изд. 1842 г.) была статья 24-я, по коей губернскому начальству предоставлено было право удерживать часть остатковъ въ запасъ, если оно сочтетъ это необходимымъ, и эта необходимость сдѣлалась постоянной, нормальной; только этими остатками, разумѣется значущимися только на бумагѣ, и покрывался дефицитъ земскихъ суммъ, изъ коихъ черпали всѣ вѣдомства, всѣ начальства; только посредствомъ этого искуственнаго подведенія итоговъ и могли быть сведены вымышленные балансы земскаго кредита и дебета.

Сумма остатковъ весьма часто превышала сумму текущихъ расходовъ

и сборовъ и поэтому само собой и совершенно естественно представлялся вопросъ: нельзя ли, принявъ къ зачету хотя извѣстную часть этихъ будто бы наличныхъ экономій, сбавить на соразмѣрную сумму податные, текущіе оклады на предстоящее трехлѣтіе.

Но это предложеніе считалось одною изъ самыхъ дерзкихъ попытокъ къ потрясенію правительственной власти и дѣйствительно оно могло бы потрясти кредитъ администраціи по той простой причинѣ, что этихъ остатковъ нигдѣ и никогда не было на лицо. Такимъ образомъ выходило, что смѣтные расходы исчислялись всякій разъ въ полную сумму потребностей, а остатки, по мѣрѣ ихъ накопленія, поступали въ какую то негласную экономію, недоступную ни губернскому начальству, ни земскимъ присутствіямъ и собраніямъ.

Сами смѣтныя исчисленія представляли хаосъ, изъ коего никто не могъ и подумать выйти, и всего менѣе тѣ второстепенные чиновники, коимъ поручался неблагодарный трудъ составленія этихъ однообразныхъ перечней. Это были обыкновенно ловкіе и смѣтливые люди, набившіе себѣ руку въ счетоводствѣ, умѣвшіе сводить итоги по ошибочнымъ и примѣрнымъ счетамъ, и прятать концы тамъ, гдѣ они слишкомъ ярко выходили наружу.

Были статьи невообразимыя:

Въ Новгородской губ., въ теченіе 20 лѣтъ, платилось по 3 или 4 тысячи рублей на ремонтъ упраздненной парусной фабрики, которая во все это время чинилась и ремонтировалась изъ суммъ военныхъ поселеній.

Въ одинъ изъ Высочайшихъ проѣздовъ, въ сороковыхъ годахъ, повелѣно было разбить почтовыя станціи на болѣе короткіе перегоны и выстроить промежуточную станцію въ селѣ Винерѣ на московскомъ шоссе: на постройку исчислено было около 16.000 руб. и эта сумма, ассигнованная единовременно, выписывалась въ теченіе 6-ти или 9-ти лѣтъ ежегодно, а самая постройка, вслѣдствіе открытія желѣзной дороги, была отмѣнена и никогда не производилась.

Многіе посты, на содержаніе коихъ отпускались суммы, никогда не могли быть отысканы и давно уже не существовали.

Цѣлые тракты состояли, можно сказать, въ откупномъ содержаніи мѣстныхъ исправниковъ или строительныхъ коммиссій, которыя получали за исправленіе ихъ по нѣскольку тысячъ рублей и, съ вѣдома всѣхъ начальствъ и всѣхъ мѣстныхъ жителей, чинили ихъ всегда натурой, людьми обывателей, и то только передъ проѣздомъ губернаторовъ или другихъ сановниковъ.

Земскія смѣты были дѣйствительно невысоки. Въ губерніяхъ, гдѣ нынѣ введены земскія учрежденія, онѣ простирались на сумму 5.186,302 руб., и если сообразить, что большая часть расходовъ, на которые деньги ассигновались, вовсе на деньги не производились, а исправлялись натурой крестьянами и мѣщанами, по нарядамъ грозныхъ исправниковъ, по снисхожденію смѣтливыхъ инженеровъ, больше для вида, чѣмъ для дѣла, то нельзя не согласиться, что для всѣхъ сословій, кромѣ податныхъ, эти прежніе порядки земскаго хозяйства были самые дешевые, какіе только можно себѣ представить.

Раскладка земскаго сбора простиралась, какъ извѣстно, до 1851 г., только на лица, платящія подушную подать (ст. 25, т. IV, изд. 1842 г.); — онъ причислялся къ казеннымъ податямъ, взыскивался вмѣстѣ съ ними и вносился въ казначейство въ обыкновенные сроки (ст. 68).

Съ купцовъ взимался только ничтожный сборъ, по $\frac{1}{4}$ процента съ объявленнаго капитала.

Всѣ прочія лица и имущества вовсе не облагались.

Раскладка, поэтому, производилась исключительно по душамъ на крестьянъ и мѣщанъ; но денежный сборъ составлялъ самую малую часть обложенія и натуральныя повинности простирались на сумму вдвое или втрое высшую; въ Новгородской губ. большая часть селеній нанимала частнымъ образомъ стойщиковъ и подрядчиковъ для исправленія подводной и подорожной повинности, и платила имъ по первой около 30 — 40 коп. сер. съ души, по второй отъ 20 — 30; по квартирной повинности цѣнность была приблизительно извѣстна по тому обстоятельству, что нѣкоторыя деревни и отдѣльные домохозяева, наиболѣе зажиточные, откупались у становыхъ приставовъ отъ постоя, платя имъ отъ 3 — 5 коп. съ души.

Въ нѣкоторыхъ центральныхъ и восточныхъ губерніяхъ подводная и квартирныя повинности были легче, но въ степныхъ и юговосточныхъ губерніяхъ онѣ простирались до 1 — 2 р. съ ревизской души, и мы едва ли ошибаемся, если примемъ за среднюю стоимость натуральныхъ повинностей 50 коп. съ ревизской души, что составитъ на 30 губерній съ 24 мил. ревизскихъ душъ около 12 милліоновъ.

Денежный окладъ этотъ былъ подушный, взимался вмѣстѣ съ казенными податями и расходовался администраціей. Земскіе сборы ничѣмъ и никѣмъ не отличались отъ прочихъ налоговъ; городскія и сельскія общества раскладывали ихъ совокупно съ подушною податью и сдавали въ

казначейства. Казначейства расписывали поступающія суммы по произволу и въ дѣйствительности смѣшивали ихъ въ приходѣ и расходѣ, такъ что въ концѣ трехлѣтія не было никакой возможности отдѣлить земскія суммы отъ другихъ.

Въ 1851 г., 13 іюля, изданъ былъ новый уставъ о земскихъ повинностяхъ, который ввелъ радикальное измѣненіе въ порядокъ раскладокъ и установилъ сборъ поземельный.

Главное улучшеніе состояло въ томъ, что приказано: всѣ остатки отъ земскаго сбора, оказавшіеся за дѣйствительными расходами, а равно и начеты, открытые при ревизіи, гдѣ бы и по какому вѣдомству они не оказались, всегда причислять къ массамъ того же сбора и обращать въ зачетъ и уменьшеніе сборовъ новаго трехлѣтія.

Относительно поземельнаго сбора приняты были четыре категоріи: a) первая для земель, находящихся при населенныхъ имѣніяхъ сверхъ 15-ти десятинной пропорціи, а равно и съ лѣсовъ и оброчныхъ статей частнаго владѣнія; съ нихъ полагается по $\frac{1}{2}$ коп. съ десятины; b) вторая — удобныя земли, принадлежащія къ населеннымъ имѣніямъ, если количество ихъ не превышаетъ пропорціи 15 дес. на душу, по 1 коп. съ десятины; c) третья — со всѣхъ незаселенныхъ и непринадлежащихъ къ селеніямъ земель, состоящихъ во владѣніи частныхъ лицъ, по $1\frac{1}{2}$ коп., d) четвертая — съ таковыхъ же земель (незаселенныхъ) казенныхъ и удѣльныхъ по 2 коп. съ рубля валоваго дохода.

Не смотря на сбивчивость и неясность этого законоположенія можно было ожидать отъ него значительныхъ улучшеній, если-бы… если-бы оно было введено въ дѣйствіе съ должными вниманіемъ и послѣдовательностію.

Но это было въ 1851 г. и поколѣніе, прожившее эти тяжкіе годы съ 1849 по 1856-й, можетъ легко себѣ представить, была ли возможность провести дѣйствительную реформу въ это время, когда всякій шагъ къ измѣненію существовавшихъ неурядицъ заподозрѣвался революціонными тенденціями. Начеты открывавшіеся по разнымъ вѣдомствамъ, которые по буквальному смыслу вышеприведенной статьи должны были быть возвращены въ общую массу земскихъ сборовъ — не возвращались.

Остатки отъ дѣйствительныхъ расходовъ, по смѣшенію счетовъ и неисправности въ отчетахъ разныхъ начальствъ—не выводились.

Строительныя и дорожныя коммиссіи, подвѣдомственныя особому и всемогущему главноуправляющему путей сообщеній, прямо и безъ всякихъ уловокъ отвергали право ревизіи земскихъ присутствій и пред-

ставляли имъ отчеты, ни съ чѣмъ несообразные и какъ будто въ насмѣшку.

Частные землевладѣльцы пользовались неясностію опредѣленія закона, чтобы относить большую часть земель въ разрядъ неудобныхъ, такъ какъ по приложенію къ ст. 55-й, § 4, устава о земскихъ повинностяхъ, т. IV, дозволено было: «въ случаѣ неимѣнія актовъ основываться при исчисленіи земель на частныхъ свѣдѣніяхъ, представленныхъ владѣльцами и ихъ повѣренными.» Но всѣхъ болѣе воспользовались новыми правилами для разумныхъ сбереженій (?) казна и удѣлы; расчитывая и показывая сами валовой доходъ, съ коего велѣно было взимать по $2^{0}/_{0}$, эти два вѣдомства довели свои сбереженія по этой части до замѣчательной цифры. Въ 1862 г. процентный сборъ съ удобныхъ земель казны и удѣловъ (болѣе 100 мил. десятинъ) составлялъ только по всей имперіи 48,787 руб., а въ 1863 году еще уменьшился и сошелъ на 36,329 руб. (Стат. Врем., стр. 84 — 87.)

Нѣсколько лѣтъ спустя, при введеніи крестьянскихъ учрежденій, поземельная раскладка, установленная въ 1851 г., была распространена и на расходы по этому вѣдомству; крестьянскія земли обложены подесятиннымъ сборомъ, высшій размѣръ коего не долженъ превышать 5 коп. съ десятины.

Таково было положеніе земскихъ дѣлъ, когда издано было положеніе 1864 г.

Чтобы представить себѣ, какое глубокое, всеобъемлющее значеніе имѣла эта реформа для хозяйственнаго быта нашей страны, надо еще разъ вспомнить и нѣсколько разъяснить экономически фискальныя условія, среди коихъ насъ застали преобразованія новѣйшихъ временъ.

Сравненіе ихъ съ настоящими условіями доказываетъ, по нашему мнѣнію, что мы слишкомъ строги къ самимъ себѣ, когда требуемъ, чтобы эти новые порядки такъ внезапно съ первыхъ дней и принялись на почвѣ, вовсе не подготовленной къ ихъ принятію.

Переходъ этотъ былъ слишкомъ крутъ, чтобы быть полнымъ, и надо много лѣтъ и много усилій, дружныхъ и согласныхъ усилій правителей и народа, чтобы вывести насъ на тотъ широкій путь, который только что просвѣщенъ положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ, но еще не проложенъ.

Прежде всего надо вникнуть въ тотъ порядокъ обложенія, который доселѣ существовалъ въ Россіи и назывался подушнымъ.

Въ большой части Россіи онъ никогда не раскладывался по душамъ и это недоразумѣніе между офиціально-фискальнымъ управленіемъ и народнымъ бытомъ есть главный коренной порокъ всего нашего податнаго, земскаго и казеннаго управленія.

Раскладки всякихъ сборовъ и повинностей дѣйствительно происходили такъ:

Начальство губернское, казенное и уѣздное дѣлали всѣ свои расчеты по числу ревизскихъ душъ; такъ они вносились въ росписи и смѣты, переписывались въ разныя вѣдомости, препровождались въ станы, волости, приказы, конторы. Но тутъ, достигая самихъ мѣстъ исполненія, подушная раскладка пріостанавливалась и общій казенный счетъ по числу душъ принимался только къ свѣдѣнію. Общество справлялось только по этимъ казеннымъ вѣдомостямъ объ огульной суммѣ денежныхъ податей и повинностей, падающихъ на селеніе, на міръ. Оно даже не давало себѣ труда, повѣрять подушный расчетъ, произведенный начальствомъ, зная напередъ, что это былъ бы трудъ напрасный.

Но дѣйствительную разверстку, самую раскладку внутри общества, міръ производилъ по своему, вовсе не по числу ревизскихъ душъ, а по другому счету, искони принятому въ земскомъ управленіи русской земли и получившему разныя мѣстныя названія, но всего болѣе извѣстному подъ именемъ тягла.

Тягло, въ тѣсномъ смыслѣ слова, образовавшемся при крѣпостномъ правѣ, означаетъ собственно взрослаго, рабочаго крестьянина женатаго и надѣленнаго землей. Въ селеніи считается столько тяголъ, сколько имѣется паръ рабочихъ мужиковъ и бабъ, пользующихся земельными угодьями.

Молодой парень, женившись и принявъ землю, вступаетъ въ тягло; старикъ, выживая изъ рабочихъ лѣтъ и сдавая землю, сдаетъ и тягло. Въ случаѣ тяжкой, неизлѣчимой болѣзни или другаго несчастія, крестьянинъ испрашиваетъ у міра увольненія отъ тягла, то есть позволенія сдать свою полосу или часть полосы и пользоваться другою частію для прокормленія.

Въ сѣверной полосѣ Россіи, гдѣ мірской бытъ развился самостоятельнѣе, чѣмъ подъ Москвою, многія крестьянскія общества, сознавая неудобства передѣловъ пахатныхъ угодій, устраивали свои тягловыя разверстки такъ, что надѣляли новыхъ хозяевъ ровно столько, сколько увольняли стариковъ, и такимъ образомъ удерживали одно и то же число тяголъ въ продолженіи многихъ лѣтъ.

Эти тягловыя раскладки обыкновенно принимаются какъ налогъ на рабочую силу и съ перваго взгляда дѣйствительно имѣютъ этотъ видъ.

Но вникая глубже, мы въ нихъ находимъ совершенно иное значеніе, то именно, что ни душа, ни рабочія руки сами по себѣ не подлежатъ обложенію, а только земля, недвижимое имущество въ связи съ рабочею силою.

Ни крестьянинъ, покуда онъ не держитъ земли, ни земля, покуда она не сдана въ пользованіе и содержаніе, не несутъ тягла.

Бобыли и пустыя земли не облагаются.

Коль скоро же совершается сочетаніе поземельнаго имущества съ рабочею силою, то непосредственно возникаетъ и тягло, то есть обязанность участвовать въ тягостяхъ земскаго и государственнаго устроенія.

Мы не увѣрены, чтобы эта тягловая организація была именно такова, какъ мы ее описали, въ центральныхъ и южныхъ губерніяхъ, но можемъ поручиться, что она была повсемѣстно введена въ сѣверной и восточной полосѣ, гдѣ міръ откупался оброкомъ отъ вмѣшательства помѣщичьей власти и защищался непроходимыми лѣсами отъ попечительства начальства и гдѣ, поэтому, мірскіе порядки росли вольнѣе и самобытнѣе.

Изъ этого видно, какая глубокая рознь раздѣляла правительственные уставы отъ народныхъ обычаевъ и какъ мало первые проникали во вторые.

Министры, губернаторы, исправники, становые вели свой счетъ по душамъ, то есть считали обложенными податями и повинностями всѣхъ людей малолѣтнихъ и взрослыхъ, живыхъ и мертвыхъ, записанныхъ въ ревизію.

Народъ, здравымъ своимъ смысломъ, отвергалъ эту вопіющую несправедливость и исправлялъ податную систему самовольной раскладкой всѣхъ налоговъ по земельному владѣнію.

Между тѣмъ, въ дѣйствительности это разногласіе не было такъ существенно, какъ оно оказалось, или вѣрнѣе сказать, оно только тогда оказалось существеннымъ, непримиримымъ, когда по ложному направленію всей нашей внутренней политики послѣ Петра I, по иноземнымъ тенденціямъ нѣмецкихъ выходцевъ XVIII столѣтія, наша податная система, вмѣстѣ со всѣми прочими системами, сбилась съ народнаго пути и послѣдовала за примѣрами нѣмецкихъ и французскихъ экономическихъ и финансовыхъ ученій.

Мы здѣсь должны сдѣлать нѣсколько длинное отступленіе для объясненія нашей мысли, которая состоитъ въ томъ, что при введеніи такъ называемаго подушнаго оклада Петръ Великій вовсе не имѣлъ въ виду личнаго налога и разумѣлъ свою реформу вовсе не такъ, какъ ее исполнили его преемники.

Когда для удобства управленія онъ повелѣлъ произвесть перепись и установить подушную подать, то въ томъ же указѣ, 18 ноября 1718 г., спѣшилъ объяснить: 1) что всѣ сословія дѣлятся на двѣ категоріи: одни — обязанныя личной службой (помѣстное дворянство), другія — платящія налоги; 2) что къ послѣдней категоріи относятся только тѣ лица, которыя или «пашутъ пашню» или «производятъ промыслы и торговлю»; 3) что «люди гулящіе», не имѣвшіе земли или торговыхъ заведеній, должны записаться на «землю» или «въ города», и къ этимъ гулящимъ людямъ отнесены:

Дворяне, не явившіеся въ полки;

Духовныя лица, не занимавшія штатныхъ должностей;

Вольноотпущенные;

Выходцы изъ разныхъ странъ;

Бѣглые, непомнящіе родства.

4) Отъ оклада увольнялись слуги, кормившіеся жалованьемъ своихъ господъ, люди неспособные къ работѣ, неизлѣчимо-больные и увѣчные.

Изъ этого можно положительно заключить, что подъ именемъ подушной подати Петръ Великій разумѣлъ не налогъ на лицо и еще менѣе на рабочую силу, иначе онъ не уволилъ бы отъ подушнаго оклада дворовыхъ служителей и не счелъ бы нужнымъ приказать людямъ гулящимъ записываться на землю.

Русскій царь понималъ вѣрно русскій бытъ, видѣлъ ясно главную черту всего русскаго общественнаго строя, что человѣкъ не подлежитъ гражданскимъ обязанностямъ и не пользуется гражданскими правами, если онъ не держитъ земли и не исправляетъ промысла или торговли, и только изъ этихъ двухъ совокупныхъ условій — лица и земли, или лица и промысла — выводилъ онъ право облагать обывателя. Этому праву государства взимать окладъ, онъ противополагалъ не только право, но и обязанность держать землю и повелѣлъ всѣмъ людямъ записываться на землю.

Но эти высокія предначертанія Великаго Преобразователя были немедленно [illegible] искажены его [illegible] преемниками и иноземными правителями. Уже въ 1727 г. Екатерина I. составивъ верховный совѣтъ

«изъ шляхетства, знатныхъ особъ и другихъ персонъ», велѣла разсмотрѣть, «почему впредь съ крестьянъ съ душъ, такъ какъ нынѣ, или по примѣру другихъ государствъ съ однихъ работниковъ, а особенно какъ обычай въ Швеціи, платежъ положить».

Примѣръ другихъ государствъ и порѣшилъ дѣло податнаго обложенія въ Россіи; указъ 1718 года былъ исполненъ только на половину, то есть что обыватели были записаны въ ревизію и окладъ, но не были записаны на землю. Екатерина II пробовала-было возобновить этотъ многознаменательный указъ Петра I, и въ межевой инструкціи 25 мая 1766 г. постановила: «чтобы всѣ лица, положенныя въ подушный окладъ, были надѣлены землей по 15 дес. на душу въ губерніяхъ многоземельныхъ и по 8 дес. въ малоземельныхъ».

Но и эта высочайшая воля не была приведена въ исполненіе. Правительство, то же самое правительство, которое громило Царьградъ, дѣлило Польшу, не было довольно могущественно, чтобы провести эту аграрную мѣру и не только въ частныхъ имѣніяхъ, но и въ казенныхъ, гдѣ земли были въ полномъ распоряженіи казны. Указы 1718 и 1766 г. остались мертвыми буквами.

Послѣ смерти великаго, но суроваго императора люди гулящіе загуляли пуще прежняго: дворяне не являлись въ полки и не платили податей; вольноотпущенные и дворовые люди — предпочитали домашнюю службу въ должностяхъ псарей, стремянныхъ, дворецкихъ, пѣвчихъ и музыкантовъ, службу, увольнявшую ихъ отъ оклада, и не записывались ни на земли, ни въ города; бѣглые — продолжали бѣгать и не вспоминали родства, чтобы не быть приписанными къ податному сословію; выходцы изъ разныхъ странъ — пользовались льготами отъ всякихъ платежей и повинностей. Правители того времени, «шляхетство, знатныя особы и персоны», проводили съ неуклонною последовательностію первую половину податной системы, введенной Петромъ, то есть смотрѣли, чтобы всѣ лица, которыя «пахали пашню», платили и подати; но вовсе не заботились о второй, «чтобы люди, платящіе подати были надѣлены землей».

Такимъ образомъ подушная подать, установленная въ 1718 г., въ концѣ этого столѣтія превратилась дѣйствительно въ личный налогъ; но превращеніе это было противузаконное, насильственное; оно произошло отъ того, что высшія сословія уклонялись отъ личной службы, которая одна только увольняла ихъ отъ денежныхъ податей, и отъ того, что вопреки высочайшей волѣ двухъ государей не всѣ люди, записанные въ окладъ, надѣлены были землей.

Тѣмъ не менѣе мы должны, въ оправданіе нашего мнѣнія о правѣ на землю, которое многими обзывается коммунистическимъ началомъ, сослаться на эти два высочайшія повелѣнія, изъ коихъ выводимъ исторически, на основаніи авторитетовъ, имѣющихъ свою силу въ лѣтописяхъ устроенія русской земли, на основаніи двухъ указовъ Петра I и Екатерины II, «что подушному окладу подлежали только лица, державшія землю и что всѣ лица, записанныя въ окладъ имѣли право на надѣлъ отъ 8 до 15 десятинъ» [1]).

Но XIX столѣтіе открылось уже въ совершенно иныхъ обстоятельствахъ. Дворянская грамота уже вошла въ силу и отвергла окончательно высокія начала равномѣрнаго обложенія, провозглашенныя Петромъ. По мѣрѣ того, какъ стѣснялось землевладѣніе, возвышались подушные сборы; они составляли:

Въ 1724 году . . .		74 коп. съ души
» 1794 » . . .	1 руб.	и 1 — 2 четвериковъ ржи и 1 гар. крупъ.
» 1798 » . . .	1 »	26 коп.
» 1810 » . . .	2 »	ассигн.
» 1812 » . . .	3 »	»
» 1839 » . . .		95 коп. сер.
» 1861 » . . .	1 »	
» 1867 » . . .	отъ 1 руб. 30 коп. до 2 руб. 14 коп.	

Кромѣ подушной подати въ тѣсномъ смыслѣ слова, взимался совершенно подобный душевой сборъ на государственныя земскія повинности.

Онъ составлялъ	по разрядамъ губ.,		въ средней сложности:
Въ 1854 году	отъ 40	до 70 к.	60.
» 1857 »	» 36½	» 68½ »	60¼.
» 1860 »	» 29	» 1 р. 5 »	78.
» 1865 »	» 33	» 1 р. 33 »	98.

Весь подушный окладъ на государственныя земскія повинности увеличенъ

Въ 1860 году на сумму	3.964,000
» 1862 » » »	1.000,000
» 1863 » » »	6.109,000
» 1865 » » »	4.690,000
» 1867 » » »	11.000,000
Всего на .	26.763,000

или на душу до 1 р. 20 к.

Въ податномъ окладѣ, какъ извѣстно, считались до 1865 года крестьяне и мѣщане, а съ 1865 г. одни крестьяне.

Передъ самымъ изданіемъ новаго земскаго положенія система подушнаго обложенія казалась окончательно установленною въ Россіи; мы говоримъ «казалась», потому что въ сущности въ большей части Россіи, какъ мы выше объяснили, она существовала только на бумагѣ и замѣнялась въ самомъ дѣлѣ тягловой раскладкой. Но положеніе 19 февраля нанесло этому коренному обычаю русскаго міра чувствительный ударъ.

Ошибка, сдѣланная при обнародованіи этого положенія и которую несомнѣнно сознавали, но не могли предотвратить составители крестьянскаго положенія, состояла въ томъ, что въ основаніе надѣловъ и всѣхъ оброчныхъ и выкупныхъ платежей принята была ревизская душа, въ томъ предположеніи, что народъ будто бы привыкъ къ этому счету, между тѣмъ какъ къ нему привыкли не народъ, а правители и начальники, канцеляріи и присутствія, казначейства и казенныя палаты.

Народу этотъ ревизскій счетъ былъ навязанъ какъ повинность, и въ своемъ внутреннемъ мірскомъ быту онъ всегда его отвергалъ; но тутъ произошелъ дѣйствительный насильственный переворотъ и когда крестьяне услышали отъ своихъ освободителей, что они получаютъ угодья по числу душъ, уплачиваютъ оброки и выкупныя ссуды по тому же расчету, то они поневолѣ или, лучше сказать, въ смутномъ ожиданіи новыхъ благъ и милостей, приняли подушную систему, какъ основаніе всѣхъ будущихъ своихъ правъ и обязанностей. Обаятельная сила этого новаго устава была такова, что многія селенія принялись дѣлить и дворы, и усадьбы, и сады, и огороды по душамъ, срывали цѣлые дома, вырубали и пересаживали старыя яблони, перекапывали огороды канавами, и непремѣнно домогались, чтобы всѣ усадебныя земли и строенія были уравнены между семьями по числу наличныхъ душъ.

Надо сознаться, что приступая къ отмѣнѣ подушнаго оклада, нельзя было придумать мѣры болѣе противной предполагаемому преобразованію, какъ переложеніе всѣхъ крестьянскихъ платежей на душу и надѣлъ крестьянъ по душамъ.

Такимъ образомъ и подготовлено то смутное состояніе, въ коемъ насъ застало новое положеніе о земскихъ смѣтахъ и раскладкахъ въ 1864 году.

Положеніе это было слѣдующее:

По общей росписи сборовъ на всѣ земскія повинности, государствен-

ныя, губернскія и частныя, было назначено на трехлѣтіе съ 1-го января 1860 г. по 1-е января 1863 г.

всего по имперіи . . . . 24.429,580 руб.

Дѣйствительнаго поступленія было немного меньше:

въ 1862 году . . . . . 22.875,921 руб.
» 1863 » . . . . . . 24.013,727 »

Сумма эта распредѣлялась такъ:

	1863 г.	1862 г.
Съ торговыхъ свидѣтельствъ . .	166,363	778,328
Сбора подесятиннаго съ удобныхъ земель всѣхъ сословій	1.795,029	1.571,667
Сбора процентнаго съ казенныхъ и удѣльныхъ земель	48,787	36,324
На частныя повинности разныхъ сословій.	39,211	37,678
Сбора подесятиннаго съ крестьянскихъ земель на крестьянскія учрежденія	1.335,142	3.271,305
Съ податныхъ лицъ	19.491,389	18.318,420

Мы не имѣемъ положительныхъ данныхъ о томъ, сколько изъ подесятиннаго сбора падало на земли частнаго и крестьянскаго владѣнія; но полагаемъ, что на послѣднія причиталось никакъ не менѣе $\frac{2}{3}$, то есть около 1 милліона, а на помѣщичьи земли около 500,000 рублей.

Въ такомъ случаѣ изъ всей суммы, поступившей въ 1863 г., около 24 мил. падало:

На торговыя сословія около	778,000 руб.
На казну и удѣлы	36,000 »
На частныя повинности	37,000 »
На частныхъ землевладѣльцевъ	500,000 »
На крестьянъ и мѣщанъ	22.578,000 »

Къ этимъ суммамъ слѣдуетъ еще прибавить:

1) Натуральныя повинности, которыя по среднему примѣрному расчету, составляли въ это время, т. е. въ 1860—62 г., около 50 коп. съ ревизской души, или съ 24 мил. около 12 мил. [2]).

2) Особыя общественныя повинности мѣстностей и сословій, которыя по общей росписи сборовъ и расходовъ на трехлѣтіе съ 1860—1862 г. составляли . . . . 309,944 руб. [3])

3) Наконецъ и такъ называемыя дворянскія пожертвованія, по той же росписи . . . . . 709,966 руб.

Всѣ эти числа, за исключеніемъ расчета натуральныхъ повинностей, позаимствованы изъ официальныхъ источниковъ, а именно изъ указа правительствующаго сената 8 августа 1860 г., при коемъ опубликованы смѣты земскихъ сборовъ на трехлѣтіе 1860 — 1862 г. и изъ Статистическаго Временника, изданнаго министерствомъ внутреннихъ дѣлъ.

При этомъ нужно замѣтить, вопервыхъ, что вышеприведенная статья (309,944 руб.) общественныхъ сборовъ и означаетъ только ту часть мірскихъ повинностей, которая представлена была на утвержденіе правительства по разнымъ соображеніямъ городскихъ и сельскихъ обществъ; въ дѣйствительности суммы общественныхъ повинностей и мірскихъ расходовъ на содержаніе сельскаго управленія, караульныхъ магазиновъ, лѣсной стражи и на сдачу рекрутъ—никому и никогда не были извѣстны и простирались на нѣсколько милліоновъ.

Вовторыхъ, статью о дворянскихъ пожертвованіяхъ (709,966 руб.) не надо разумѣть такъ, какъ будто сумма эта дѣйствительно вносилась изъ личныхъ доходовъ помѣщиковъ; дворянство, правда, жертвовало очень щедрыя суммы на разные чрезвычайные расходы, пріемы знатныхъ особъ, патріотическіе памятники, пенсіоны заслуженнымъ дворянскимъ чиновникамъ, но пожертвованія свои разлагало на крестьянъ, и вся эта сумма падала на тѣ же податныя и тягловыя сословія.

Сложивъ эти цифры окладовъ, лежавшихъ на однихъ податныхъ сословіяхъ, а именно:

Государственныхъ и земскихъ денежныхъ сборовъ.	22.578,000 р.
Натуральныхъ повинностей около	12.000,000 »
Общественныхъ сборовъ	309,944 »
Дворянскихъ пожертвованій.	709,966 »
Мы получимъ итогъ . .	35.597,910 р.

Эта цифра означаетъ участіе крестьянъ и мѣщанъ въ земскомъ обложеніи и затѣмъ на долю всѣхъ прочихъ сословій и вѣдомствъ остается по росписи 1863 года.

Съ торговыхъ сословій	778,328 р.
Отъ казны и удѣловъ	36,329 »
Съ частныхъ землевладѣльцевъ.	500,000 »
Итого .	1.314,657 р.

Податными сословіями, какъ извѣстно, считались крестьяне и мѣщане; но сіи послѣдніе участвовали въ земскихъ сборахъ только по счету недоимокъ, ежегодно отчисляемыхъ въ особую всегда для нихъ открытую графу «безнадежныхъ къ взысканію». Въ сущности всѣ вышеупомянутые 35 мил. лежали на крестьянахъ.

Изъ нихъ по счетамъ казначействъ и начальствъ одна часть, около 18-ти мил., считалась на ревизскихъ душахъ, другая, никому неизвѣстная (натуральныя повинности не расчитывались на деньги), на крестьянскихъ земляхъ.

Но какъ мы выше старались объяснить, подушная раскладка въ дѣйствительности не существовала и въ самомъ дѣлѣ переводилась на тяглы, то есть на поземельные участки, состоящіе въ пользованіи взрослыхъ рабочихъ крестьянъ.

По послѣднимъ свѣдѣніямъ, помѣщеннымъ въ докладѣ податной коммиссіи, всѣхъ земель, состоящихъ въ пользованіи крестьянъ европейской Россіи, считается нынѣ 109.262,664 дес.

Раздѣливъ 109 мил. дес. на 35.597,910 руб., мы получимъ средній окладъ 1 десятины крестьянской удобной земли равный 33 коп.

Остальная поземельная собственность распредѣлялась такъ: у землевладѣльцевъ въ личномъ ихъ распоряженіи считалось около 70-ти мил. десятинъ, у казны 113 мил., которые уплачивали земскихъ сборовъ первые около полмилліона, вторая — 36,000!!

Мы останавливаемся на этомъ расчетѣ однихъ земскихъ сборовъ и ограничиваемся указаніемъ этой приблизительной пропорціи.

109 мил. десятинъ обложены	. . .	35.000,000 руб.
70 » » »	. . .	500,000 »
113 » » »	. . .	36,000 »

Мы знаемъ, что пропорція обложенія земель крестьянскихъ большею частію производительныхъ и обработанныхъ, не можетъ быть равная съ землями частнаго и казеннаго владѣнія, изъ коихъ огромное большинство состоитъ изъ пустыхъ и безплодныхъ пространствъ. Но и числа, нами здѣсь приведенныя, еще далеко не выражаютъ настоящаго обремененія первыхъ въ сравненіи съ послѣдними, и чтобы вывести настоящую пропорцію, надо еще прибавить къ земскимъ сборамъ, уплачиваемымъ съ крестьянскихъ угодій, 35.597,910 руб., еще такъ называемую подушную подать, взимаемую въ казну, которая точно также падала на тѣ же земли и составляла въ 1862—63 году . . . 25.006,245 руб. и дополнительный къ ней налогъ съ поселянъ . . 6.004,000 » и

только тогда мы прійдемъ къ общему заключенію, что 109 мил. десятинъ крестьянскаго владѣнія уплачивали въ 1863 г.—66.608,154 руб., или 1 десятина 61 коп.

Принимая общую среднюю цѣнность удобныхъ земель или угодій въ 25 руб. и чистый доходъ или ренту въ 1 р. 50 к., выходитъ, что крестьянскія земли уплачивали съ чистаго дохода разныхъ податей и повинностей около $40^0/_0$.

Процентъ этотъ почти тотъ же самый, какой взимается въ Англіи, съ недвижимыхъ имуществъ, съ тою разницею, что въ Англіи онъ падаетъ на высшія сословія, а въ Россіи на низшія.

Вотъ то положеніе дѣлъ, какое представилось земству при открытіи его дѣйствій въ 1864 г. Хотя самые факты и числовыя данныя были очень мало извѣстны, но тѣмъ не менѣе по инстинктивному, можно сказать, сознанію общественнаго мнѣнія, главная задача новыхъ учрежденій должна была состоять въ томъ, чтобы ввести нѣкоторую уравнительность въ распредѣленіи земскихъ повинностей и подготовить свѣдѣнія, опыты, для постепеннаго преобразованія всей податной системы, несостоятельность коей обнаруживалась съ каждымъ годомъ очевиднѣе.

Задача была трудная.

Указаній дано было весьма мало.

Въ самомъ текстѣ основнаго закона, въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ, не было даже ни малѣйшаго намека о той новой системѣ податныхъ раскладокъ, какую предполагалось ввести въ замѣнъ старой, и главныя основанія открывались только при чтеніи разныхъ приложеній, временныхъ правилъ о приведеніи въ дѣйствіе, такъ что многіе могли усомниться, имѣла ли законодательная власть въ виду коренное преобразованіе или только временный опытъ, если только можно допустить, чтобъ надъ податной системой цѣлаго народа, проникающей въ хозяйственный его бытъ и житейскія условія, производились опыты.

Когда собранія, первоначально созванныя въ пяти губерніяхъ, съѣхались въ началѣ 1864 г. для введенія въ дѣйствіе новаго положенія, недоумѣнія ихъ были глубокія. Они сознавали, что время податныхъ льготъ и изъятій миновало; что правительство, призывая къ земскому дѣлу всѣ сословія и сливая ихъ въ одни собранія, должно было имѣть въ виду и равномѣрное распредѣленіе земскихъ повинностей; что доселѣ существовавшая система раскладокъ была крайне неуравнительная, несообразная, что поэтому надо отыскать новыя основанія, новую единицу обложенія, новый размѣръ податнаго оклада.

Но всѣ эти сознанія были только догадками или предположеніями.

Перечитывая самое положеніе, гласные не находили въ немъ прямаго указанія, чтобы дѣйствительно надо было притянуть къ земскому окладу всѣ сословія, и представители городовъ заявили положительно, что этого въ законѣ и въ умыслѣ правительства никогда не было и нѣтъ.

Но читая дальше разныя приложенія и правила, дополняющія нѣкоторыя статьи кореннаго положенія, они находили однако ясные намеки на то, что земскимъ учрежденіямъ предстоитъ выработать новую и цѣлую систему податей и повинностей.

Во временныхъ правилахъ, въ ст. 5-й, было сказано положительно, что «удовлетвореніе потребностей, признанныхъ земскими, возлагается на попеченіе новыхъ земскихъ учрежденій, не ожидая пересмотра устава о земскихъ повинностяхъ.» Въ статьѣ 8-й, что «назначеніе дополнительныхъ сборовъ и раскладки существующихъ сборовъ на новыхъ основаніяхъ производятся впредь до изданія новаго устава порядкомъ, установленнымъ въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ, съ соблюденіемъ особыхъ нижеизложенныхъ правилъ.»

Изъ этого слѣдовало заключить:

a) что ожидается общій пересмотръ устава о земскихъ повинностяхъ, помѣщеннаго, какъ извѣстно, въ т. IV св. законовъ;

b) что пересмотръ этотъ не долженъ пріостанавливать дѣйствія земскихъ учрежденій при назначеніи новыхъ сборовъ и новыхъ основаній раскладки;

c) что при таковыхъ ихъ дѣйствіяхъ, которыя и составляютъ полную систему обложенія въ самомъ широкомъ смыслѣ, имъ слѣдуетъ руководствоваться единственно положеніемъ 1 января 1864 г. и правилами, изложенными въ статьяхъ, слѣдующихъ за вышеупомянутой 8-й временныхъ правилъ, то есть статьею 9-й и послѣдующими.

Порядокъ составленія смѣтъ и раскладокъ, вытекающій изъ положенія и временныхъ правилъ, представляется въ слѣдующихъ главныхъ чертахъ:

Повинности раздѣляются на обязательныя и необязательныя (правила о земской росписи, § 8). Первыя опредѣляются уставами, закономъ, но размѣръ ихъ зависитъ отъ постановленій собраній и смѣтъ, составленныхъ управами (тамъ же §§ 9, 10); это значитъ, что хотя дорожная повинность и признана обязательною, но уѣздное собраніе можетъ назначить на исправленіе всѣхъ дорогъ хотя бы 100 руб., и этимъ исполнитъ свою обязанность — по точному смыслу закона.

Вторыя, необязательныя не только по размѣру, но и по свойству,

опредѣляются постановленіемъ земскихъ собраній или по предположенію управъ (§ 11).

Назначеніе расхода и сбора можетъ быть даже сдѣлано примѣрно, если нельзя впередъ опредѣлить размѣра потребности (§ 12).

Относительно раскладокъ земскихъ сборовъ главныя и единственныя правила, преподанныя земству, заключались въ ст. 7, 9, 11, 12, 13, 14 и 15 временныхъ правилъ.

Изъ нихъ слѣдовало, что предметами обложенія для дополнительныхъ сборовъ, устанавливаемыхъ вновь, должны были быть вопервыхъ недвижимыя имущества, а именно: земли, фабрики, заводы, промышленныя и торговыя заведенія, и вовторыхъ свидѣтельства на право торговли, — что общимъ основаніемъ обложенія служитъ цѣнность и доходность имуществъ, — что всѣ земли казенныя, удѣльныя и принадлежащія разнымъ обществамъ и компаніямъ облагаются наравнѣ съ частными, — наконецъ что всѣ повинности денежныя и натуральныя, губернскія и уѣздныя, должны быть распредѣлены правильно между крестьянами и землевладѣльцами (ст. 7, п. а. временныхъ правилъ).

Можно положительно сказать, что въ этомъ сжатомъ и крайне неполномъ очеркѣ заключалось все руководство, данное правительствомъ народу для преобразованія всей земской податной системы. Прочія статьи относились до разныхъ формальностей, обрядовъ, порядковъ дѣлопроизводства, выборовъ счетоводства; но существо земскаго хозяйственнаго самоуправленія сводилось всецѣло въ эти краткія, но многознаменательныя правила.

Впрочемъ оставалось еще одно весьма важное недоразумѣніе: вышеизложенныя правила обложенія, по точному смыслу ст. 9-й временныхъ правилъ, относились не только къ такъ называемымъ дополнительнымъ сборамъ, но и распространялись, по буквальному смыслу этой статьи, на всѣ сборы существующіе. Между тѣмъ въ статьѣ 15-й правилъ о земской росписи было сказано, что «при составленіи раскладки денежныхъ земскихъ сборовъ, а равно исчисленія и росписанія натуральныхъ повинностей, земскія учрежденія руководствуются правилами, изложенными въ уставѣ о земскихъ повинностяхъ».

Многіе гласные утверждали, что по всѣмъ повинностямъ, существовавшимъ до введенія положенія, остается въ своей силѣ уставъ 1851 г. и что только къ новымъ дополнительнымъ сборамъ можетъ быть примѣненъ порядокъ раскладки, вновь установленный. Ссылаясь на эту статью (15-ю) и на другую (30-ю), въ коей сказано, что «отъ натуральныхъ

повинностей изъемлются только лица, освобожденныя отъ оныхъ по прямому указанію закона», въ нѣкоторыхъ собраніяхъ большинство землевладѣльцевъ успѣло провести постановленія, прямо увольнявшія частныхъ землевладѣльцевъ отъ всѣхъ натуральныхъ повинностей, вопреки общему, очевидному разуму закона и въ противность статьѣ 34-й тѣхъ же временныхъ правилъ, въ коей сказано, что «уѣздныя собранія, при утвержденіи раскладки натуральныхъ повинностей, могутъ, если найдутъ болѣе удобнымъ, освобождать частныхъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, непринадлежащихъ къ составу волостныхъ обществъ, отъ отправленія той или другой натуральной повинности, съ уравнительною за то замѣною, возвышеніемъ размѣра другихъ натуральныхъ повинностей или денежнаго земскаго сбора съ таковыхъ землевладѣльцевъ».

Но, къ счастію и чести великороссійскаго помѣстнаго сословія, подобныя безсмысленныя истолкованія были почти повсемѣстно отвергнуты большинствомъ самихъ землевладѣльцевъ, не смотря на то, что въ нѣкоторыхъ административныхъ сферахъ и къ сожалѣнію въ тѣхъ именно, которыя стояли всего ближе къ земскому дѣлу, подобныя заявленія принимались снисходительно, даже одобрительно.

Большинство земскихъ собраній перваго созыва стало съ перваго шага на законную и твердую почву. Они поняли дѣло такъ: что высшее правительство, то есть тѣ государственные дѣятели, которые составили первоначальное предначертаніе земской реформы, имѣли въ виду дѣйствительное уравненіе тягостей между всѣми сословіями,—что они довѣряли земскимъ силамъ и поэтому положились на земскія учрежденія для постепеннаго разрѣшенія этой многосложной задачи, — что всѣ повинности должны быть разложены на недвижимыя имущества, а души и рабочія силы освобождены отъ оклада, — что уставъ о земскихъ повинностяхъ 1851 г. и всѣ прочія сословныя льготы и изъятія отмѣняются сами собой, если новымъ учрежденіямъ предписано облагать всѣ имущества по цѣнности и доходности, — что главный, первый вопросъ, предстоящій обсужденію, есть отысканіе тѣхъ новыхъ основаній, на коихъ раскладка сборовъ должна быть произведена, то есть найти норму, хотя бы на первое время примѣрную, для исчисленія цѣнности и доходности разныхъ имуществъ.

Далѣе земство могло и должно бы надѣяться на помощь и содѣйствіе правительства.

Для всякаго добросовѣстнаго общественаго дѣятеля было понятно, что среди великихъ и внезапныхъ преобразованій этого періода, цен-

тральныя власти не могли, не успѣвали вникнуть въ разныя подробности исполненія и примѣненія; что правительство по всей справедливости не хотѣло и предрѣшать разныхъ вопросовъ, лучше извѣстныхъ мѣстнымъ жителямъ чѣмъ канцелярскимъ чиновникамъ, редактировавшимъ положеніе, и что разъясненія темныхъ сторонъ новаго законоположенія, пополненіе его и исправленіе будутъ производиться постепенно, по запросамъ и ходатайствамъ земскихъ учрежденій, по внимательному разсмотрѣнію центральныхъ властей и окончательному разрѣшенію верховной власти.

Эти добродушныя, довѣрчивыя ожиданія, были болѣе распространены въ губерніяхъ, чѣмъ въ столицахъ, и чѣмъ далѣе лежали уѣзды отъ главныхъ городовъ и трактовъ, тѣмъ самонадѣяннѣе они выступали на это новое поприще самодѣятельности, въ твердомъ упованіи на содѣйствіе начальства.

Но это взаимное довѣріе было очень скоро поколеблено.

Первыя столкновенія произошли по поводу обложенія казенныхъ земель; вопросъ щекотливый и важный не только въ земскомъ, но и въ государственномъ отношеніи; чтобы опредѣлить цѣнность и доходность земель государственныхъ имуществъ, надо бы было предварительно принять мѣры къ ихъ оцѣнкѣ, чего не было сдѣлано и на основаніи свѣдѣній, очевидно и завѣдомо ложныхъ, казна требовала признанія неудобными всѣхъ земель, показанныхъ таковыми въ частныхъ своихъ планахъ.

На томъ же самомъ основаніи частные землевладѣльцы могли бы предъявить спеціальные планы, по коимъ всѣ земли помѣщичьи были бы перечислены въ разрядъ неудобныхъ и тогда оставались бы для обложенія, по прежнему порядку, одни крестьянскія угодья.

Вопросъ этотъ восходилъ до сената и былъ разрѣшенъ окончательно въ пользу земства.

Но сѣмена глубокаго раздора были посѣяны этимъ первымъ дѣйствіемъ казеннаго управленія и примѣръ уклоненія или попытки уклониться отъ равномѣрнаго обложенія былъ поданъ всѣмъ прочимъ собственникамъ отъ крупнѣйшаго изъ нихъ, вѣдомства государственныхъ имуществъ, располагавшаго 100 мил. десятинъ.

Затѣмъ, въ теченіе первыхъ двухъ лѣтъ земскія собранія, можно сказать, проводили почти все время своихъ сессій въ сочиненіи просьбъ, ходатайствъ и представленій о разъясненіи безчисленныхъ своихъ недоразумѣній, просили о сокращеніи расходовъ, обязательныхъ по закону и

совершенно излишнихъ на самомъ дѣлѣ, но отвѣты получали рѣдко, а разрѣшенія еще рѣже.

21 ноября 1866 г. послѣдовало распоряженіе объ измѣненіи ст. 9 и 11 временныхъ правилъ. Такъ какъ этой мѣрѣ мы приписываемъ роковое значеніе въ исторіи земскаго дѣла въ Россіи, потому что съ изданія оной, по нашему мнѣнію, пріостановилось вовсе преобразованіе нашей податной системы на неопредѣленное время, то мы позволимъ себѣ разсмотрѣть законъ 21 ноября нѣсколько подробнѣе и въ общей связи съ основнымъ положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 1 января 1864 г.

Исходное наше предположеніе есть то, что правительство предприняло земскую реформу съ тою именно цѣлію, чтобы установить новый порядокъ обложенія и найти другую основу для распредѣленія тягостей; эта цѣль по крайней мѣрѣ была главною, иначе непонятно, для чего признано было нужнымъ созывать около 500 уѣздныхъ и губернскихъ собраній, разсуждающихъ о новыхъ основаніяхъ раскладки и распредѣляющихъ всѣ повинности по цѣнности и доходности имуществъ.

Также несомнѣнно, что словами цѣнность и доходность означалось, что новыя основанія, о коихъ идетъ рѣчь, были тою системою, которая на всѣхъ европейскихъ языкахъ называется подоходною (income-tax, Einkommensteuer), и въ этомъ смыслѣ ихъ приняли и всѣ гласные нашихъ земскихъ собраній, даже и тѣ, которые не знали европейскихъ языковъ и никогда не слыхали про income-tax и Einkommensteuer.

Установить и выработать окончательно систему подоходнаго налога мѣстныя, отдѣльныя собранія разумѣется не могли; но подготовить этотъ переходъ, собрать свѣдѣнія о предметахъ обложенія, изслѣдовать ихъ доходность, испытать разныя основанія раскладокъ — это было дѣло земскихъ учрежденій и во всѣхъ странахъ, гдѣ вводился подоходный налогъ, онъ вводился въ дѣйствіе именно такимъ порядкомъ.

Къ этимъ подготовительнымъ работамъ приступлено было въ нѣкоторыхъ губерніяхъ съ полнымъ рвеніемъ, съ замѣчательной энергіей. Въ теченіе первыхъ двухъ лѣтъ, 1864 и 1865, дѣятельность нѣкоторыхъ земскихъ управъ была достойна уваженія: собрано было болѣе свѣдѣній, чѣмъ имѣлось при казенныхъ управленіяхъ за все время дѣйствія комитетовъ земскихъ повинностей; открыто было много тысячъ десятинъ казеннаго, удѣльнаго и частнаго владѣнія, ускользавшихся по сіе

время отъ поземельнаго сбора; вытребованы разныя суммы, подлежащія къ зачету въ земскіе сборы.

Нѣкоторыя еще смутныя, но довольно вѣрныя понятія о новыхъ основаніяхъ земскихъ раскладокъ начинали проявляться, и самые существенные вопросы были поставлены на очередь.

Въ этотъ моментъ, въ концѣ 1865 г. или въ началѣ 1866 г., когда въ нѣкоторыхъ собраніяхъ перваго созыва смѣты и раскладки уже прошли чрезъ двухъ-лѣтній опытъ, надо было ожидать что правительство придетъ на помощь земству, поставленному въ самое тяжелое положеніе, и дополнитъ, разъяснитъ нѣкоторые существенные вопросы, безъ разрѣшенія коихъ дѣло не могло подвинуться далѣе.

Главная ошибка, главный пропускъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ заключается въ томъ, что оно не указало какія основанія должны быть приняты для опредѣленія цѣнности и доходности имуществъ и возложило на мѣстныя собранія рѣшеніе вопроса государственнаго, законодательнаго, многосложнѣйшаго изъ всѣхъ вопросовъ экономическаго быта, задачи, которая не входитъ въ кругъ дѣйствій мѣстныхъ властей и собраній, по тому собственно, что требуетъ общихъ соображеній о соотношеніи доходности земель, промысловъ и торговли въ разныхъ полосахъ имперіи.

Этого указанія ожидали; ропотъ многихъ землевладѣльцевъ и промышленниковъ на высокіе оклады земства былъ отчасти справедливъ.

Но спрашивается, могло ли быть иначе, когда каждому уѣздному собранію предоставлялось не только опредѣлять размѣры своихъ потребностей, но и свойство ихъ; не только назначать дополнительные сборы, но и дѣлать раскладку существующихъ сборовъ на новыхъ основаніяхъ.

Люди недоброжелательствующіе земству, повидимому, понимали, что чѣмъ шире и неопредѣленнѣе будетъ поприще его дѣйствій, тѣмъ скорѣе оно запутается въ этой сѣти, сплетенной изъ новыхъ и старыхъ порядковъ, изъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ и уставовъ прежнихъ временъ, изъ податей подушныхъ, поземельныхъ и подоходныхъ. Они воздерживались отъ всякихъ мѣропріятій, могущихъ облегчить разрѣшеніе затрудненій и съ неописанною радостію встрѣчали заявленія и жалобы о неправильности дѣйствій новыхъ учрежденій, въ особенности о тягости неравномѣрности обложенія.

Если не ошибаемся, непосредственнымъ поводомъ къ изданію закона 21 ноября 1866 года была жалоба, поданная нѣкоторыми очень крупными лѣсовладѣльцами одного изъ сѣверныхъ уѣздовъ на высокое обложеніе сплавнаго лѣса; жалоба эта, сколько намъ извѣстно, была вполнѣ справедлива и вообще вопросъ этотъ объ обложеніи лѣса на корню, или при сплавѣ и продажѣ, былъ однимъ изъ труднѣйшихъ вопросовъ земскаго управленія. Это прошеніе было послѣднею каплей въ переполненномъ сосудѣ; рѣшено было пріостановить самовластіе земскихъ управъ. Статья 9-я временныхъ правилъ была измѣнена въ своей редакціи и по новому тексту закона предметы обложенія были слѣдующіе:

I. Недвижимыя имущества къ коимъ отнесены:

Земли.

Жилые дома.

Фабричныя, заводскія и торговыя помѣщенія.

Зданія и сооруженія всякаго рода.

II. Свидѣтельства на право торговли.

Билеты на торговыя и промышленныя заведенія.

Патенты на винокуренные и другіе заводы.

Патенты на питейныя заведенія.

Ст. 10-я была также измѣнена и для раскладки сбора установлены три системы:

I. Подоходная оставлена въ своей силѣ для земель, домовъ и всякихъ зданій и сооруженій.

II. Фабричныя и торговыя помѣщенія велѣно принимать въ расчетъ только по цѣнности и доходности помѣщеній.

III. Для всѣхъ свидѣтельствъ, билетовъ и патентовъ установленъ процентный сборъ, добавочный къ казенному налогу, по 25 и 10°/₀ съ цѣны уплачиваемой въ казну.

Мы имѣемъ поэтому нынѣ не одно «общее основаніе размѣра обложенія», о коемъ упоминаетъ статья 11-я, но три совершенно различныя системы, изъ коихъ общей равномѣрной раскладки нѣтъ возможности вывести.

Эти три системы совершенно противуположны: первая для земель и домовъ, приближается къ общему типу англійскихъ подоходныхъ налоговъ, local-taxes и income-tax; послѣдняя, для свидѣтельствъ и патентовъ, позаимствована изъ французскаго законодательства и совершенно подобна добавочнымъ сантимамъ (centimes additionnels); средняя, объ оцѣнкѣ фабричныхъ и торговыхъ заведеній по ихъ помѣщенію, есть со-

вершенно новая, своеобразная и, сколько намъ извѣстно, нигдѣ еще не примѣненная система, совершенно противуположная понятію о цѣнности и доходности имуществъ.

Это понятіе, какъ извѣстно по элементарнымъ правиламъ политической экономіи, слагается изъ двухъ факторовъ: 1) капитала, къ коему должны быть отнесены строенія, помѣщенія, и 2) труда, который можетъ быть личный, и въ обоихъ случаяхъ опредѣляетъ оборотъ торговый, промышленный и земледѣльческій.

Земля, въ самомъ первобытномъ и дикомъ своемъ состояніи, имѣетъ то же значеніе мертваго капитала, служащаго единственно для помѣщенія, и у кочующихъ ордъ Средней Азіи имѣетъ такую же цѣнность, какъ жилые дома у сосѣднихъ народовъ, цѣнность опредѣляемую однимъ пространствомъ, вмѣстительностію; поземельный, подесятинный налогъ, при коемъ всѣ земли принимаются въ расчетъ по одному ихъ пространству, по квадратной мѣрѣ, можетъ свидѣтельствовать системѣ, предложенной для оцѣнки фабрикъ и заводовъ по ихъ помѣщенію.

Но у всѣхъ образованныхъ народовъ принято, что земли, какъ и другія имущества, пріобрѣтаютъ дѣйствительную свою цѣнность только тогда, когда къ нимъ прилагается трудъ и денежный оборотный капиталъ.

Земледѣльческій трудъ есть такой же промыселъ, какъ и всѣ другіе, предполагающій такіе же промышленные обороты, какъ напримѣръ мелочная лавка или питейное заведеніе. Поэтому коль скоро допускается, что «промышленныя и торговыя заведенія принимаются въ расчетъ по цѣнности ихъ помѣщенія, не вводя въ оцѣнку ни находящихся въ нихъ предметовъ и издѣлій, ни торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ», коль скоро это основаніе принимается для опредѣленія размѣровъ обложенія, то и земли не могутъ быть оцѣнены иначе, какъ по пространству, по естественной ихъ стоимости (если таковая можетъ быть найдена?), не вводя въ оцѣнку ихъ обработку, которая составляетъ промышленный оборотъ земледѣлія.

Или на оборотъ, если основаніемъ обложенія должна служить доходность, то спрашивается какъ и изъ чего ее выводить, если не принимать въ расчетъ ни издѣлій, ни предметовъ, ни торговли, ни промышленныхъ оборотовъ?

Что такое доходность пустопорожней земли, недѣйствующей фабрики, закрытаго торговаго заведенія?

Такимъ образомъ изъ этой новой редакціи ст. 9-й выходила очевидная несоразмѣрность въ пользу торговли и промысловъ и въ ущербъ

земледѣлію; эта неравномѣрность еще увеличивалась отъ распоряженія, изложеннаго въ ст. 11-й, по коему для обложенія свидѣтельствъ и патентовъ устанавливался maximum, между тѣмъ какъ всѣ прочія имущества оставались подъ неограниченнымъ произволомъ правительства, возлагавшаго на земство новые обязательные сборы, и земскихъ собраній, устанавливавшихъ таковыя же повинности, подъ именемъ необязательныхъ и дополнительныхъ.

Въ первоначальной редакціи положенія о земскихъ учрежденіяхъ было много пропусковъ и недоразумѣній, о коихъ мы уже нѣсколько разъ упоминали; ихъ слѣдовало разъяснять постепенными указаніями, тѣмъ болѣе необходимыми, что всѣ эти вопросы были новые, неслыханные въ странѣ, отпущенной на волю за нѣсколько лѣтъ передъ изданіемъ этого основнаго закона.

Но распоряженія 21 ноября не разъяснили, а прямо разрушали основанія земскихъ смѣтъ и раскладокъ, надъ коими немногіе, но лучшіе наши дѣятели уже около 2 лѣтъ трудились неусыпно; они разстраивали весь ходъ земскаго обложенія и вводили въ это дѣло, только что начинавшее выходить изъ неурядицы прежнихъ временъ, новыя недоумѣнія и разнорѣчія.

Главнымъ изъ нихъ было то, что самый смыслъ законоположенія окончательно затемнялся.

Что такое цѣнность и доходность имуществъ? Слѣдуетъ ли расчитывать цѣнность каждую особо и облагать ту и другую порознь, или ту или другую, и которую изъ двухъ?

Если законъ предписываетъ, какъ по новой такъ и по прежней редакціи статьи 11-й, чтобы «общимъ основаніемъ размѣра обложенія служили цѣнность и доходность имуществъ», то это значитъ одно изъ двухъ: или что цѣнность всякаго недвижимаго имущества опредѣляется по кадастру, т. е. по межеванію, описанію и таксаціи, произведеннымъ правительственными властями и агентами по однообразнымъ нормамъ и инвентарнымъ правиламъ, какъ она производилась во Франціи и других европейскихъ государствахъ, или что доходность исчисляется самими податными обывателями, оцѣночными коммиссіями, присяжными экспертами, выбранными отъ обществъ и земскихъ чиновъ, по ихъ разумѣнію и по совѣсти, какъ принято въ Англіи и Пруссіи.

Порядокъ обложенія въ видѣ процентовъ съ цѣны, уплачиваемой въ казну, предполагаетъ, что цѣна эта установлена окончательно и основательно по высшимъ соображеніямъ финансоваго управленія, какъ это

сдѣлано во Франціи, гдѣ правительство употребило всѣ усилія на кадастрацію недвижимыхъ имуществъ.

Но у насъ не было ни кадастра, ни даже предположенія и возможности приступать къ этой необъятной операціи.

Съ другой стороны оказывалось, что казенная податная система требуетъ основныхъ преобразованій, что уже идетъ рѣчь о замѣнѣ подушной подати другими окладами, поземельными, подворными, промысловыми, что въ особенности гильдейскія пошлины за право торговли требуютъ радикальнаго пересмотра, и общимъ сознаніемъ всей Россіи было то, что торговля, промышленность и денежные капиталы несутъ тягости несравненно меньшія, чѣмъ земля и рабочіе люди.

Постепенное привлеченіе этихъ имуществъ къ земскимъ тягостямъ было главною и высшею цѣлью, указанною или по крайней мѣрѣ предначертанною земскимъ учрежденіямъ; для достиженія его требовалась, разумѣется, нѣкоторая постепенность, которая была нарушена отдѣльными собраніями и управами и которую правительство, какъ блюститель общихъ интересовъ, обязано было оградить, указывая какимъ порядкомъ доходность торговли и промысловъ должна быть исчисляема.

Вмѣсто того эти двѣ важнѣйшія отрасли народнаго богатства были однимъ почеркомъ пера выдѣлены изъ земской подсудности; доходность ихъ была изъята изъ предметовъ вѣдомства земскихъ учрежденій; она принималась такъ, какъ значилось въ казенныхъ свидѣтельствахъ и патентахъ, и не только сумма доходности, но и самый размѣръ взимаемыхъ сборовъ, размѣръ, зависящій отчасти отъ повинностей налагаемыхъ казною, самый размѣръ обложенія былъ огражденъ высшей нормой 25 и 10 процентами съ цѣны уплачиваемой въ казну, цѣны гадательной, произвольной, несоотвѣтствующей ни цѣнности капиталовъ, ни доходности торговли и промысловъ, ни оборотамъ разныхъ производствъ.

Въ этихъ обстоятельствахъ можно было предсказать, что обложеніе имуществъ на общемъ основаніи цѣнности и доходности не могло быть приведено въ дѣйствіе и въ скоромъ времени оказались плачевныя послѣдствія этихъ колебаній и недоразумѣній.

Они были обнаружены и соглашены въ офиціальныхъ изданіяхъ, въ докладѣ коммиссіи объ измѣненіи подушной системы сборовъ и въ трудахъ той же коммиссіи о смѣтахъ и раскладкахъ земскихъ сборовъ.

Мы позаимствуемъ отъ нихъ всѣ нижеслѣдующія свѣдѣнія и представимъ общую картину настоящаго положенія нашей податной системы на основаніи этихъ данныхъ, собранныхъ администраціей.

Въ началѣ этой главы мы представили положеніе дѣлъ въ 1860—1863 г., т. е. передъ открытіемъ земскихъ учрежденій, а теперь постараемся описать то же положеніе по послѣднимъ свѣдѣніямъ, простирающимся до 1868 г.

Первый фактъ, и самый крупный, есть непомѣрное возвышеніе земскихъ сборовъ государственныхъ и губернскихъ въ послѣдніе годы; оно выражается въ слѣдующихъ цифрахъ:

Государственныя земскія повинности, какъ мы выше сказали, съ 1860 до 1868 г. возвысились на 26.763,000 руб.

Губернскіе и уѣздные земскіе сборы, простиравшіеся передъ открытіемъ новыхъ учрежденій на 5.186,302 руб., по смѣтамъ 1868 года возрасли до 14.569,567 руб., по дѣйствительнымъ же раскладкамъ того же 1868 г. составляли 12.842,519 руб., болѣе противъ прежнихъ правительственныхъ смѣтъ на 7.656,217 рублей [4]).

Сложивъ эти двѣ суммы, 26.763,000+7.656,000, мы получимъ 34.419,000 — итогъ, выражающій быстрое, почти внезапное возвышеніе земскихъ повинностей съ 1860 г. по 1868 г.

Этотъ крутой переворотъ возбудилъ во всѣхъ податныхъ сословіяхъ сильное неудовольствіе и такъ какъ онъ совпадаетъ со введеніемъ новыхъ учрежденій, то общій голосъ приписалъ этимъ преобразованіямъ всю вину такого непомѣрнаго возвышенія расходовъ.

Это обвиненіе мы и хотимъ здѣсь изслѣдовать.

Изъ двухъ вышеприведенныхъ суммъ, первая (26.763,000 руб.) относится къ государственнымъ повинностямъ всей имперіи и составляетъ по расчету податной коммиссіи на ревизскую душу по 1 р. 20 коп.

Вторая (7.655,217 руб.) выражаетъ разницу между прежними и новыми земскими сборами и относится только къ 30 губерніямъ, гдѣ введены земскія учрежденія и населеніе коихъ простирается на 19.978,208 душъ мужескаго пола, что составляетъ на одну душу около 38 коп.

Засвидѣтельствовавъ этотъ фактъ, мы переходимъ къ изслѣдованію двухъ важнѣйшихъ вопросовъ: 1) на кого, на какія сословія и имущества пало это приращеніе сборовъ въ той и другой категоріи земскихъ повинностей и 2) на какіе предметы ассигнованы были добавочные расходы, введенные по смѣтамъ земскихъ учрежденій.

Государственный земскій сборъ, какъ извѣстно, остается понынѣ на подушной раскладкѣ и разлагается на податныя сословія, то есть на крестьянъ и мѣщанъ; поэтому вся сумма приращенія (1 р. 20 коп. на ревизскую душу) падаетъ на эти сословія.

Земскіе сборы переведены на земли и имущества и изъ общей суммы раскладокъ 30-ти губерній причитается:

		%
Поземельнаго налога.	9.636,404 р.	75,0
Съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ. .	440,511 »	3,4
Съ торговыхъ и промышленныхъ помѣщеній, фабрикъ и заводовъ	1.127,902 »	8,9
Съ билетовъ, свидѣтельствъ и патентовъ . .	1.637,702 »	12,7
Итого. . .	12.842,519 р.	

Изъ этихъ четырехъ главныхъ налоговъ послѣдніе три падаютъ преимущественно на городскія и торговыя сословія, а первый — поземельный налогъ на сельское населеніе.

Поземельный налогъ распредѣляется между крестьянами съ одной стороны и частными землевладѣльцами, казной и удѣлами съ другой, въ слѣдующей пропорціи:

Земель принадлежащихъ крестьянамъ . . . . 70.285,923 дес.
» » частнымъ владѣльцамъ, казнѣ и удѣлу . . . 75.187,129 »

Земскаго поземельнаго сбора:
съ крестьянскихъ земель. . . . . 4.811,781 руб.
» прочихъ. . . . . 4.842,623 » [5]).

Изъ этихъ цифръ мы выводимъ слѣдующій расчетъ распредѣленія земскихъ сборовъ по сословіямъ въ 30 губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія:

1) Съ крестьянъ взимается поземельнаго сбора	4.811,781 р.	или	37,5%
2) Съ землевладѣльцевъ, вмѣстѣ съ казной и удѣломъ	4.824,623 »	»	37,6%
3) Безъ различія сословій съ городскихъ имуществъ, фабрикъ, заводовъ и торговыхъ билетовъ и свидѣтельствъ	3.206,115 »	»	24,9%

Сравнивая это соотношеніе земскихъ раскладокъ съ положеніемъ дѣлъ до реформы 1864 года, мы находимъ слѣдующее:

По смѣтѣ за 1863 годъ вся сумма земскихъ сборовъ (губернскихъ и уѣздныхъ) въ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, простиралась на 5.186,302 р., изъ коихъ падало на крестьянъ около 3.872,000, или 74,4%

Въ 1868 году изъ суммы 12.284,519 рублей причитается на крестьянъ 4.811,781 р., или. 37,5%

Въ общемъ итогѣ оказывается приращеніе земскихъ сборовъ съ крестьянъ на 4.811,781—3.872,000=939,781 руб., или на 1 десятину крестьянской земли $1\frac{1}{3}$ копѣекъ.

А такъ какъ разница между смѣтами 1863 и 1868 годовъ, какъ выше сказано, простирается на 7.656,217, то вычтя изъ нея приращеніе крестьянскихъ платежей 939,781, оказывается, что вся остальная сумма 7.656,217—939,781=6.716,436 руб., по раскладкамъ губерній, гдѣ введены земскія учрежденія, разложена была на земли частныхъ владѣльцевъ и на прочія городскія и промышленныя имущества.

Изъ этого мы заключаемъ, что земскія учрежденія исполнили честно свой долгъ; что возвышеніе земскихъ расходовъ, послѣдовавшее большею частію по распоряженіямъ правительства, было отнесено на повинность среднихъ и высшихъ сословій; что часть, причитающаяся на крестьянъ, была очень мало увеличена, всего на $1\frac{1}{3}$ коп. съ десятины, — однимъ словомъ, что при всеобщемъ возвышеніи расходовъ и платежей, низшій разрядъ податныхъ обывателей былъ по возможности облегченъ.

Но въ томъ-то и дѣло, что возможности представлялось весьма мало, и что всѣ усилія земства ввести нѣкоторую уравнительность въ распредѣленіи налоговъ были парализированы причинами, отъ него независящими.

Одну изъ этихъ причинъ мы разсмотрѣли: это норма, постановленная въ обложеніи торговыхъ билетовъ и свидѣтельствъ; почти во всѣхъ губерніяхъ (за исключеніемъ петербургской и немногихъ другихъ) окладъ торговыхъ документовъ сейчасъ достигъ высшаго нормальнаго размѣра и затѣмъ этотъ предметъ обложенія выдѣлился изъ земскихъ раскладокъ.

Другая причина, болѣе существенная, заключалась въ общей системѣ государственныхъ податей и повинностей; мы выше видѣли, какъ быстро и одновременно съ введеніемъ земскихъ учрежденій возвышались казенные сборы; сумма ихъ по всей имперіи простиралась со включеніемъ выкупныхъ платежей на . . . . 160.958,520 руб.
а безъ оныхъ . . . . 126.546,316 »

Точно такъ, какъ по земскимъ сборамъ, такъ и по казеннымъ должны мы прослѣдить распредѣленіе общихъ итоговъ по предметамъ обложенія и по сословіямъ.

Изъ общаго итога 126 м. (откидывая выкупныя платежи) взимается по расчету податной коммиссіи:

a) Съ крестьянъ: подушная подать и сборы, вмѣсто подушной, взимаемые съ низшихъ податныхъ сословій . . . 47.345,791 руб.

Государственный земскій сборъ, взимаемый съ мѣщанъ и крестьянъ по подушной раскладкѣ . . 19.247,143 »

Оброчная подать съ государственныхъ крестьянъ. 35.893,418 »

Общественный сборъ съ государственныхъ крестьянъ . . . . 3.353,955 »

Итого. 105.740,307 »

b) Съ землевладѣльцевъ: налогъ съ поземельной собственности или сельскихъ недвижимыхъ имуществъ . . . . 5.873,268 руб.

c) Безъ различія сословій:

Пошлины за право производства промысловъ и торговли . . . . 10.774,000 »

Налогъ взимаемый съ торговыхъ пошлинъ въ государственный земскій сборъ . . . . 711,811 »

Налогъ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ. . 3.072,070 »

Итого. 14.557,881 руб.

Раздѣляя сумму крестьянскихъ платежей (105 мил.) на число десятинъ крестьянскихъ земель по всей имперіи (122 милліона), мы получимъ частное 66 коп., то есть, что не считая ни выкупныхъ платежей, ни губернскихъ и уѣздныхъ сборовъ и не принимая въ расчетъ части, причитающейся на тѣхъ же крестьянъ изъ торговыхъ пошлинъ, крестьянскія земли уплачиваютъ въ казну 66 коп. съ десятины, въ средней сложности всей имперіи, въ томъ числѣ и Сибири.

Раздѣляя такимъ же порядкомъ сумму земскаго сбора съ крестьянъ въ 30 губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, 4.811,781, на число десятинъ крестьянской земли въ этихъ губерніяхъ, мы получимъ средній окладъ 1 десятины около 7 копѣекъ.

Этими числами можно подвести итогъ казенной и земской податной раскладки.

Въ то время, какъ государственные сборы возрастали на 26 милліоновъ или 1 р. 20 к. съ ревизской души, земскіе сборы возвысились на 7.656,217 р. или на 38 коп. съ жителя мужск. пола.

Въ то время, какъ по казеннымъ податямъ весь приростъ, 1 р. 20 к. съ души, или около 19 копѣекъ съ десятины, падалъ на одни низшія сословія, изъ 38 копѣекъ, выражающихъ возвышеніе земскихъ сборовъ, причиталось на крестьянскія земли не болѣе 1$\frac{1}{3}$ копѣйки съ десятины, или около 4$\frac{1}{2}$ коп. съ ревизской души.

Въ то время, какъ по государственнымъ прямымъ налогамъ пропорція платежей между крестьянами и землевладѣльцами (не считая выкупныхъ платежей) была какъ 79% : 8%, та же пропорція по земскимъ сборамъ въ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, была какъ $37,5\%$: $37,6\%$.

И такъ на первый изъ двухъ вышеприведенныхъ вопросовъ — на какія сословія и имущества пало возвышеніе сборовъ по государственнымъ и земскимъ налогамъ?

Мы можемъ отвѣчать утвердительно, что по первымъ, по казеннымъ податямъ, вся тягость лежала и продолжаетъ лежать на крестьянахъ, между тѣмъ какъ по вторымъ, земскимъ повинностямъ, большая часть прироста пала на среднія и высшія сословія, на землевладѣльцевъ и городскія имущества и очень незначительная на крестьянскія земли.

Но крестьянскому сословію отъ этого не легче, ибо очевидно, что плательщики, особенно низшихъ разрядовъ, очень мало интересуются узнать на какіе предметы и въ какія именно кассы вносятся ихъ оклады. Поэтому, чтобы выяснить вполнѣ хозяйственное положеніе нашего сельскаго населенія, чтобы узнать въ какой мѣрѣ обременено наше земледѣліе, надо подвести общій итогъ всѣхъ обязательныхъ платежей, лежащихъ на крестьянской землѣ, казенныхъ, земскихъ, выкупныхъ или оброчныхъ и натуральныхъ повинностей.

Мы знаемъ, что противъ этого расчета, особенно противъ включенія въ него выкупныхъ платежей, возражаютъ, что выкупъ не можетъ быть признанъ налогомъ, что онъ выражаетъ стоимость, покупную цѣну, разсроченную по снисхожденію къ покупщику на много лѣтъ — и это возраженіе совершенно справедливо съ экономической, отвлеченной точки зрѣнія.

Но когда дѣло идетъ о томъ, чтобы сообразить, въ какой степени обложенъ одинъ изъ предметовъ народной производительности и можетъ ли этотъ предметъ вынести налогъ, то для полнаго обсужденія этого вопроса надо считать всѣ тѣ платежи, которые возложены на имущество или лицо и отъ коихъ онъ или оно освободить себя не имѣетъ права; такъ напримѣръ, еслибъ выкупные платежи зависѣли отъ добровольнаго соглашенія обѣихъ сторонъ, то вышеприведенное возраженіе имѣло бы силу; но коль скоро обоюдности нѣтъ, коль скоро купчая операція предоставлена волѣ продавца и полагается обязательно на покупщика, то и

самые платежи пріурочиваются къ обязательнымъ платежамъ и принимаютъ значеніе налога, повинности.

Право собственности, пріобрѣтенное посредствомъ этихъ долгосрочныхъ взносовъ, безъ сомнѣнія составитъ для будущихъ поколѣній полное вознагражденіе; но при сужденіяхъ о податной системѣ нужно разсматривать не будущія блага, не отдаленныя послѣдствія, а непосредственное дѣйствіе существующихъ налоговъ на народный бытъ въ данный моментъ.

Моментъ этотъ, вслѣдствіе того, что выкупная операція совпадаетъ съ возвышеніемъ поземельныхъ окладовъ, оказывается крайне стѣснительнымъ для сельскихъ обывателей въ Россіи. Мы выше объяснили постепенное приращеніе всѣхъ податей и повинностей и отношеніе между казенными и земскими платежами; для большей ясности и вѣрности расчета мы сначала отдѣлили первыя отъ вторыхъ, выкинули выкупные платежи и натуральныя повинности и считали общую среднюю сложность податныхъ окладовъ по всей имперіи.

Если же свести общій итогъ всѣхъ прямыхъ налоговъ, лежащихъ на крестьянской землѣ, то къ вышепрописанной суммѣ податей, поступающихъ въ общіе государственные источники. . . 105.740,307 руб.

слѣдуетъ прибавить:		
выкупныхъ платежей.	34.412,204	»
земскихъ сборовъ.	6.949,446	»
натуральныхъ повинностей около . .	12.000,000	»
Итого.	159.101,957	руб.

Если расчитывать этотъ общій итогъ на все количество крестьянскихъ земель, то и тогда получится очень высокій окладъ, средній по всей имперіи — 1 р. 30 к. съ десятины; но очевидно, что этотъ средній выводъ будетъ совершенно обманчивый, ибо въ таковой расчетъ входятъ не только многочисленныя губерніи европейской Россіи, но и сибирскія.

Податная коммиссія расчитываетъ, что платежи крестьянъ-собственниковъ въ великороссійскихъ и малороссійскихъ губерніяхъ простираются на суммы отъ 30 р. до 60 р. съ двора.

» 10 » » 12 » съ души.

» 1 » 50 к. до 3 р. 50 к. съ десят.

Та же коммиссія приводитъ частный примѣръ, именно Тверской губерніи, которая по мѣстоположенію и хозяйственному состоянію принадлежитъ къ среднему разряду, не слишкомъ бѣдныхъ и не особенно плодо-

родныхъ или промышленныхъ губерній. Въ этой губерніи крестьянскіе платежи составляютъ:

	Съ государственнаго крестьянина.	Съ крестьянина-собственника.
Съ 1 двора въ 3 рев. д. при 12 дес.	27 р. 70 к.	28 р. 76 к.
Съ 1 ревизской души	9 » 23 »	9 » 58 »
Съ 1 десятины	1 » 84 »	2 » 39 »

Чтобы судить о томъ, можетъ ли поземельное владѣніе вынести таковой окладъ, мы обращаемся къ оцѣнкамъ, произведеннымъ земскими собраніями, и находимъ слѣдующее: принимая цѣнность въ 25 руб. (по капитализаціи изъ 6%), равную доходу въ 1½ руб. съ десятины, оказывается, что только въ 78 уѣздахъ доходность десятины превышаетъ эту сумму, а въ 220 она ниже.

Между тѣмъ податные оклады, по вышеприведенному расчету, вездѣ достигаютъ этого низшаго размѣра 1½ руб. съ десятины и простираются до 3 р. 50 к. и болѣе.

Въ Тверской губерніи, гдѣ средній окладъ крестьянской земли равенъ 1 р. 84 к. и 2 р. 39 к., доходность показана въ одномъ уѣздѣ въ 25 к., въ другомъ въ 1 рубль, цѣнность въ прочихъ уѣздахъ отъ 8 до 25 рублей.

Таковы факты, выписанные нами изъ офиціальныхъ источниковъ.

Остается только предположить, что оцѣнка земскихъ собраній слишкомъ низка; мы и на это готовы согласиться; но возвысивъ, если угодно, доходность десятины на 50 или на 100%, мы еще все приходимъ къ тому, что сумма платежей крестьянской земли въ большей части Россіи равняется ея средней доходности и во многихъ мѣстностяхъ ее превышаетъ.

На этомъ заключеніи мы останавливаемся.

Разсмотрѣвъ въ этой главѣ общій ходъ податныхъ раскладокъ въ теченіе послѣдняго десятилѣтія, мы хотѣли въ особенности разъяснить слѣдующее обстоятельство: съ самаго введенія земскаго положенія и непрестанно до настоящаго года слышатся постоянныя сѣтованія о непомѣрномъ возвышеніи платежей и чтобы придать этому обвиненію болѣе вѣса и обратить его въ аргументъ противъ земскаго и крестьянскаго самоуправленія, администраторы нашего времени стараются представить дѣло такъ, вопервыхъ — какъ будто земское самоуправленіе особенно обременяетъ низшія сословія, такъ называемую меньшую братію, и вовторыхъ — какъ будто народный экономическій бытъ преимущественно страдаетъ именно отъ этого приращенія мѣстныхъ расходовъ, отъ увлеченія

земскихъ дѣятелей, отъ своекорыстныхъ стремленій нѣкоторыхъ управъ къ возвышенію своихъ штатовъ и окладовъ.

Всѣ статьи необязательныхъ расходовъ, какъ ниже исчислено, составляютъ по всѣмъ губерніямъ, дѣйствующимъ на основаніи положенія 1864 года, всего 5.303,370 р.

Трудно повѣрить, чтобы именно эти 5 милліоновъ, сопоставленные съ 160 казенныхъ налоговъ, могли быть причиной разстройства нашего народнаго хозяйства.

Но съ другой стороны нельзя отвергать ни того, что сельское хозяйство и народный быть дѣйствительно разстроились въ послѣднее время отъ быстраго приращенія податныхъ платежей, ни того, что этимъ разстройствомъ преимущественно постигнуты были низшіе разряды обывателей.

Только причиной этого печальнаго явленія оказывается — не крестьянское самоуправленіе, не земскія учрежденія, не разныя отвлеченныя, моральныя и болѣе или менѣе глубокомысленныя экономическія соображенія, а фактъ простой, очевидный — неравномѣрная раскладка государственныхъ прямыхъ налоговъ.

Земскія учрежденія сдѣлали или, вѣрнѣе сказать, начали было дѣлать свое дѣло: сначала они принялись за равномѣрную раскладку налоговъ по всѣмъ имуществамъ по ихъ цѣнности и доходности, но были пріостановлены распоряженіями, изъявшими изъ ихъ вѣдомствъ одну категорію — торговые документы, и предписавшими для оцѣнки другой категоріи — торговыхъ помѣщеній и фабрикъ основаніе вовсе несогласное ни съ цѣнностію, ни съ доходностію.

Тогда они, поневолѣ, обратились къ землѣ, какъ единственному предмету обложенія, остающемуся въ ихъ распоряженіи; но и тутъ вмѣсто содѣйствія встрѣтили сопротивленіе: казна, ограждая свои фискальные интересы, старалась изъять свои земли или часть своихъ земель изъ земскихъ раскладокъ, или отстаивала такіе исключительные для себя правила и порядки, которые понижали на значительныя суммы доходность казенныхъ имуществъ въ сравненіи со всѣми прочими предметами обложенія; въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, къ счастію не во многихъ, крупные землевладѣльцы послѣдовали примѣру казеннаго вѣдомства и старались ввести особыя правила оцѣнки для помѣщичьихъ земель, преимущественно для лѣсовъ, или облагали сельскія строенія для облегченія поземельнаго налога.

Но частныя противодѣйствія не помѣшали однако успѣху общаго дѣла. Справедливость была соблюдена на столько, на сколько можно

было ее соблюсти при столь неблагопріятныхъ обстоятельствахъ. Все бремя налоговъ пало на землю, на одну землю, потому что другаго предмета обложенія не оставалось въ распоряженіи земства; изъ общей суммы земскихъ повинностей она несла 75%; но въ этомъ безвыходномъ кругу, въ коемъ заключены были земскія учрежденія, они по крайней мѣрѣ достигли нѣкоторой, хотя далеко еще не полной равномѣрности въ обложеніи сословій и распредѣлили поземельный окладъ между крестьянскимъ сословіемъ и частными землевладѣльцами съ большею справедливостію, чѣмъ доселѣ.

Государственные налоги, напротивъ, продолжали тяготѣть на однихъ крестьянахъ и быстро возвышаясь, по мѣрѣ требованій казны, нарастали на одномъ и томъ же предметѣ обложеній — на землѣ и податныхъ сословіяхъ.

Такимъ образомъ казна, выбирая прежде всего изъ главнаго источника народной производительности, изъ земледѣлія, все — что оно можетъ дать, употребляя для взиманія податей съ крестьянъ могущественныя средства полицейской и губернаторской власти, ограждая прочія имущества высшимъ размѣромъ обложенія, установляя для фабрикъ и заводовъ порядокъ оцѣнки, лишающій ихъ всякой цѣнности, исчерпывая однимъ словомъ до дна платежныя средства низшаго разряда плательщиковъ — въ концѣ концовъ указываетъ земству для покрытія его расходовъ тотъ же самый источникъ, который уже исчерпанъ предъидущими платежами — казенными, выкупными — и предаетъ на окончательную эксплуатацію тотъ грубый и терпѣливый предметъ обложенія, который съ-поконъ вѣка выноситъ всѣ тягости государственнаго устроенія, все тѣ же крестьянскія, тяглыя, черныя земли.

Земскія повинности представляются такимъ образомъ вѣнцомъ всей податной системы, послѣдней каплей въ сосудѣ, наполненномъ до края, ропотъ противъ нихъ особенно силенъ потому что онѣ явились какъ послѣднее звено длинной цѣпи несправедливостей какъ послѣднее вымогательство скудныхъ доховъ земледѣлія, подбирая ихъ остатки послѣ того, какъ государственная казна и губернское начальство уже отобрали свою часть, часть въ 10 разъ большую, чѣмъ вся сумма земскихъ и губернскихъ сборовъ.

Но ропотъ этотъ, хотя и очень понятенъ, однако совершенно несправедливъ, потому что раскладки земскихъ сборовъ несравненно уравнительнѣе, чѣмъ раскладки прочихъ налоговъ, и отношеніе между ними выражается въ слѣдующей наглядной таблицѣ [6]):

ВЗИМАЕТСЯ ПО СОСЛОВІЯМЪ.	Прямыхъ налоговъ по всей имперіи.		Земскихъ сборовъ въ губ. гдѣ введены зем. учреж.	
1) Съ крестьянъ.	147.102,087	83%	4 81	37,5%
2) Съ землевладѣльцевъ вмѣстѣ съ казной и удѣломъ	11.797,251	7%	4.824,623	37,6%
3) Безъ различія сословій	18.234,910	10%	3.206,115	24,9%

Намъ остается разсмотрѣть второй вопросъ: на какіе предметы ассигновались земскіе сборы, была ли соблюдена разумная бережливость и употреблены ли эти суммы на расходы болѣе или менѣе производительные?

Мы выписываемъ изъ трудовъ податной коммиссіи слѣдующую таблицу расходовъ по губернскимъ и уѣзднымъ смѣтамъ въ 30 губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія [7]):

	СУММА.		ПРОЦЕНТЫ
1) На содержаніе мѣстнаго гражданскаго управленія	669,718	88¼	4,6
2) На мировыя по крестьянскимъ дѣламъ учрежденія	2.160,257	56¾	14,9
3) На судебныя мировыя учрежденія	1.925,388	16¼	13,2
4) На отправленіе подводной повинности. . .	2.475,972	87	17
5) На дорожную повинность	1.906,777	38¾	13,1
6) На квартирную повинность	118,080	77	0,8
7) На содержаніе губернскихъ и уѣздныхъ управъ и на непредвидѣнные расходы. .	2.797,360	26	19,2
8) На устройство медицинской части	1.204,161	70½	8,3
9) На народное образованіе	738,859	27	5,1
10) На уплату долговъ.	424,674	¼	2,9
11) На разные предметы	138,316	78½	0,9

Очевидно, что расходы обязательные не могутъ служить отвѣтомъ на эти вопросы и что кругъ независимыхъ, самостоятельныхъ дѣйствій земства опредѣляется только необязательными расходами, исчисленными въ п. 7, 8, 9, 10 и 11 и составляющими общій итогъ 5.303,370. или въ процентахъ общей суммы земскихъ сборовъ $36\frac{1}{2}\%$.

Изъ нихъ самая крупная статья есть 7-я, содержаніе губернскихъ и уѣздныхъ управъ (2.797,360 руб. и 19% всѣхъ расходовъ) и если разсматривать ее какъ издержки взиманія той суммы земскихъ сборовъ, которая показана въ смѣтахъ, то дѣйствительно оказывается, что управленіе это слишкомъ дорого.

Расчетъ этотъ какъ извѣстно, есть любимая тема людей, недовольныхъ новыми порядками: они доказываютъ, какъ дважды два четыре, что безразсудно содержать управленіе, стоющее около 3 милліоновъ, для взиманія 13 милліоновъ и что самоуправленіе только тогда и мыслимо, когда оно исправляется безвозмездной службой мѣстныхъ и крупныхъ собственниковъ.

Но вопервыхъ, нужно замѣтить, что такъ называемая безвозмездная служба никогда не обходится безъ приличной мзды, ассигнуемой тѣмъ второстепеннымъ служителямъ, которые исправляютъ черновую работу за почетныхъ членовъ; въ Англіи по вѣдомству о бѣдныхъ кромѣ 15.000 guardians. служащихъ безъ жалованья, считалось, въ 1850 г., 12,853 служителей на жалованьи (collectors, overseers, clerks, treasurers), получившихъ 548.690 фунт. стерл.; въ 1860 г. число ихъ возрасло до 15.000 и расходы на жалованье до 560,732 фунт. или до 4.425.124 рублей.

И такъ англійская аристократическая служба обходится несравненно дороже нашей земской.

Но кромѣ того надо замѣтить. что цифра земскаго сбора никакъ не можетъ быть принята за кругъ дѣйствій земскихъ учрежденій и что нельзя разсматривать эту статью. содержаніе земскихъ управъ, какъ расходъ взиманія однихъ наличныхъ денегъ, опредѣленныхъ по смѣтамъ.

Независимо отъ нихъ управы завѣдываютъ еще натуральными повинностями и разными капиталами—продовольственнымъ. страховымъ, общественнаго призрѣнія и запаснымъ; хотя мы не имѣемъ положительныхъ свѣдѣній о нихъ. но можемъ безошибочно принять, что обороты этихъ суммъ и натуральныхъ повинностей много превышаютъ суммы земскихъ денежныхъ сборовъ и принимая ихъ въ расчетъ, что стои-

мость содержанія земскихъ управъ относится къ суммѣ ихъ оборотовъ никакъ не болѣе, какъ 10 : 100 *).

Мы не считаемъ нужнымъ оправдывать прочія статьи необязательныхъ расходовъ: 1.204,000 на медицинскую часть, 738,000 на народное образованіе. Суммы эти такъ незначительны въ сравненіи съ дѣйствительными потребностями, что выражаютъ только крайній, низшій предѣлъ расходовъ, доступныхъ земству.

Изъ всего этого мы считаемъ себя въ правѣ заключить, что обвиненіе взводимое на земскія учрежденія, будто бы они, произвольно возвышая сумму повинностей и тратя ихъ на непроизводительные расходы, были одной изъ причинъ разстройства сельскаго нашего быта, что обвиненіе это говоритъ несправедливо. Оно объясняется правда тѣмъ, что по земскимъ раскладкамъ значительная часть податныхъ тягостей переведена была на тѣ классы, которые по казеннымъ налогамъ до сего времени изъяты изъ оклада и которые потому приняли это новое для нихъ бремя съ особенною чувствительностію, разразившеюся яростнымъ негодованіемъ противъ самовластія земства, противополагаемаго прежнему льготному положенію россійскаго дворянства. Внимательное, безпристрастное изслѣдованіе напротивъ указываетъ, что не смотря на крайне неблагопріятныя условія, при коихъ дѣйствовали земскія учрежденія, не смотря на частныя уклоненія и упущенія отдѣльныхъ собраній и управъ, система податныхъ раскладокъ, выработанная земствомъ, несравненно равномѣрнѣе, чѣмъ казенная, менѣе обременяетъ земледѣліе, привлекаетъ къ обложенію болѣе разнообразные предметы и стоитъ не дороже, а дешевле казеннаго управленія; однимъ словомъ составляетъ первый, правда, очень робкій, но вѣрный шагъ къ улучшенію нашей податной системы, если по этому первому слѣду будетъ проложенъ дальнѣйшій путь.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Этотъ замѣчательный и основный законъ нашей податной системы прописанъ въ докладѣ коммиссіи объ измѣненіи подушной подати (стр. 3—5). Приводя его и объясняя существенныя его правила, коммиссія

*) По государственной росписи 1870 года издержки взиманія по вѣдомству государственныхъ имуществъ составляютъ 18.739,937 руб. противъ 44.851,551 руб. дохода то есть болѣе 41%.

приходитъ къ такому заключенію, «что установленная Петромъ I подушная система въ его время имѣла преимущество передъ подворной»!! Мы усматривали въ указѣ Петра совершенно иное, а именно: 1) Что подать, введенная въ 1718 г., была вовсе не подушная, а съ взрослаго работника и притомъ только съ такого, который «пашетъ пашню или производитъ промыслы и торговлю», т. е. собственно налогъ на имущественные классы. 2) Что сословнаго изъятія ни для кого не полагалось и къ одной и той же категоріи людей гулящихъ приписываются вмѣстѣ и гг. дворяне — уклонившіеся отъ военной повинности, и ихъ слуги — кормившіеся жалованьемъ, и бродяги — не помнящіе родства; они, какъ классъ тунеядцевъ, исключались изъ податнаго оклада безъ различія званія и происхожденія. 3) Окладу подлежала не ревизская душа, а работникъ, и не рабочая сила сама по себѣ, а только такая, которая примѣнялась къ имуществу, къ землѣ или промыслу, пашнѣ или торговлѣ. Коммиссіи слѣдовало бы изъ этого заключить, что Петръ I не имѣлъ въ виду ни подушной ни подворной подати, вовсе не признавалъ первую болѣе удобной, чѣмъ вторую, и прямо отвергалъ право взимать налогъ съ лица, ревизской души, допуская только обложеніе людей надѣленныхъ землей и производящихъ промыслы. Какъ и всѣ прочія великія предначертанія Петра, такъ и это было искажено его преемниками и одна только Екатерина II возстановила настоящій смыслъ указа 1718 г., повелѣвъ въ 1766 году надѣлить всѣхъ лицъ, записанныхъ въ подушный окладъ, 8—15 десятинами на душу. (Докладъ коммиссіи объ измѣненіи подушной подати. Стр. 3—4).

---

[2]) Натуральныя повинности, это — terra incognita нашей податной системы. Замѣчательно и прискорбно видѣть, что разныя правительственныя коммиссіи, сводя итоги податныхъ окладовъ и разсуждая объ ихъ уравненіи, какъ будто не вѣдаютъ о натуральныхъ повинностяхъ и оставляютъ ихъ внѣ расчета. Многія земскія собранія между тѣмъ уже привели въ извѣстность, хотя приблизительно, стоимость этихъ повинностей и изъ этихъ отрывочныхъ свѣдѣній обнаруживается, что тягость ихъ во многихъ губерніяхъ значительно превышаетъ общую сумму земскихъ денежныхъ сборовъ. Мы не могли ввести эту статью въ самый текстъ, потому что всѣ выводы по этому предмету оказываются гадательными и неполными: въ однихъ уѣздахъ при расчетѣ дорожной повинности имѣлись въ виду только почтовые тракты, въ другихъ не только губернскія, но и проселочныя дороги, въ третьихъ такъ называемые транспортные, то есть торговые тракты, не вошедшіе въ оффиціальныя росписанія дорожныхъ коммиссій, въ четвертыхъ одни дорожныя сооруженія, наконецъ въ нѣкоторыхъ все вмѣстѣ — мосты,

трубы, канавы и дорожное полотно. Точно также и по подводной повинности; она подразделяется вообще на три главныя статьи: a) подводы для войскъ и проходящихъ командъ; b) разъѣзды полиціи и чиновниковъ; c) препровожденіе арестантовъ по этапамъ. Первыя оплачиваются контромарками на одну подводу и станцію по 75 к. Прочія двѣ повинности исправляются безплатно. Въ исчисленіи разныхъ земскихъ собраній представляется громадная разница потому собственно, что одни подъ именемъ подводной разумѣли только воинскую повинность, другія полицейскую, третьи ту и другую.

Въ сводѣ постановленій земскихъ собраній, изданномъ податной коммиссіей, мы нашли много фактовъ, изъ коихъ никакого общаго вывода сдѣлать нельзя, но которые именно по своей сбивчивости представляютъ живую картину неурядицы, царствующей въ этой важнѣйшей части нашихъ податныхъ раскладокъ.

Мы постараемся здѣсь выставить нѣкоторыя наиболѣе рѣзкія черты этого смутнаго положенія.

По дорожной повинности оказывается слѣдующее: a) наиболѣе обремененными можно считать уѣзды Петербургской губерніи, гдѣ для удобства сообщеній столичныхъ жителей и передвиженія войскъ устроена самая сложная сѣть дорогъ: въ Петербургскомъ уѣздѣ, пространство коего равняется 34 кв. милямъ, считается на повинности 33,662 жителей 562 версты; въ Петергофскомъ уѣздѣ на 49 кв. миль и 18,874 жителей 449 верстъ дорожнаго полотна; между тѣмъ, какъ въ другихъ мѣстностяхъ, преимущественно въ степныхъ и восточныхъ губерніяхъ, приходится напримѣръ въ Бугульминскомъ уѣздѣ Самарской губ. на 214 кв. миль и 96,952 жит. дорожной повинности 173 версты и въ Бугурусланскомъ на 223 кв. м. и 109,448 жит. — 223 версты. По этому расчету приходится

			на 1 жителя.		на 1 кв. милю.
Петербургскаго уѣзда	саженей	. . . .	8, 9	верстъ	16, 5
Петергофскаго	»	»	11, 9	»	9, 1
Бугульминскаго	»	»	0, 9	»	1, 23
Бугурусланскаго	»	»	1; 2	»	1 —

b) Въ исчисленіи дней, выходящихъ на починку дорогъ, представляются разныя несообразности; напримѣръ, въ Петербургскомъ уѣздѣ расчитано, что одинъ рабочій исправляетъ въ день — 57²/₃ саж. дорожнаго полотна(!), въ Елисаветградскомъ уѣздѣ полагается на 1 рабочій день — 5 саж. Въ Петергофскомъ уѣздѣ на 449 верстъ выходитъ рабочихъ дней всего 27,184, на 1 день — 8 саж., въ Полтавскомъ уѣздѣ на 341 версту всего рабочихъ дней 11,150 или на 1 день 15 саженъ.

c) Нѣкоторыя управы при переводѣ дорожной повинности на деньги старались опредѣлить тягость повинности по расчету на 1 ревизскую

душу и стоимость самой починки грунтовой дороги. На 1 ревизскую душу приходится дорожной починки погонной мѣры:

Въ Бугурусланскомъ уѣздѣ по 1 саж.
» Новгородскомъ » отъ $1^2/_3$ до $23^1/_4$ »
» Варнавинскомъ » » 12 » 9 вер.
» Чухломскомъ » » 55 »

Въ Костромской губерніи сдѣланъ расчетъ по квадратной мѣрѣ на всю губернію, по коему на 1 взрослаго работника мужскаго пола приходится 1,097 квадратныхъ саженъ!!!

d) Стоимость содержанія дороги опредѣляется въ Самарскомъ уѣздѣ въ 2 коп. за сажень, въ Новоржевскомъ, Новгородскомъ и Бугульминскомъ уѣздахъ въ 8 к. или 40 р. за версту. Въ Валдайскомъ уѣздѣ при производствѣ торговъ на почтовые тракты запрошено было отъ 100 до 229 р. за версту; но собраніе не утвердило эти цѣны и постановило среднюю цѣну на версту 50 р. Въ Новгородскомъ уѣздѣ предположено было разложить дорожную повинность на лошадей и по разверсткѣ приходилось на каждую погонныхъ саженей 11, 3.

Въ подводной повинности главный фактъ, который обнаруживается изъ свѣдѣній собранныхъ земскими учрежденіями, есть тотъ, что тягость этой повинности идетъ пропорціонально пространству уѣзда.

НАЗВАНІЕ УѢЗДОВЪ.	ЧИСЛО.					Стоимость повин.
	Жителей.	Квадр. миль.	Выставлен. подводъ.	Обывательск. станцій.	Лошадей.	
Саранскій	60305	57	—	—	52	5000
Нижнеломовскій	52060	62	—	—	81	8100
Чухломскій	17937	62	—	22	100	3021
Полтавскій	59467	62	20257[1]	18	111	20257
Черниговскій	40193	66	24494[2]	—	—	37500
Юрьевскій	51134	74	—	19	85	8458
Чембарскій	53994	80	—	17	134	9544
Александрійскій	123225	176	17171	61	367	48383
Бобровскій	97336	185	—	32	231	24000
Самарскій	79046	242	—	55	282	30619
Александровскій	126061	345	—	80	508	76250
Херсонскій	100004	355	7372	53	265	42700
Бузулукскій	150081	403	—	70	414	34295

[1]) Парноконныхъ. [2]) Трехконныхъ.

Нѣкоторые уѣзды повидимому ограничивались исчисленіемъ и оцѣнкой обывательскихъ станцій для разъѣздовъ полиціи, предполагая, что подводы подъ войска оплачиваются контрмарками; другіе и большая часть, считая цѣну подводы въ два раза выше контрмарки, помножали число подводъ на 75 к. и на 1 р., отъ этого выходитъ чрезмѣрная и невѣроятная разница въ оцѣнкахъ отъ 3,021 р. до 76,250 р. Наемная цѣна 1 подводы опредѣлена въ немногихъ уѣздахъ ниже 1 р., большею частію въ 125, 150 и 175 копѣекъ. Цѣна 1 лошади на обывательской станціи принимается въ 100 и до 150 рублей.

Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ расчитана была и общая стоимость всѣхъ натуральныхъ повинностей. Въ Псковской губерніи земское собраніе составило слѣдующую таблицу:

НАЗВАНІЕ УѢЗДОВЪ.	Общая стоимость всѣхъ натуральныхъ повинностей по губерніи въ одинъ годъ трехлѣтія до 1865 года.		Число жителей м. пола въ 1863 году.	Сколько изъ общей стоимости всѣхъ натуральныхъ повинностей по каждому уѣзду причитается за одинъ годъ на одну ревизскую муж. пола душу.	Сколько изъ стоимости дорожной повинности по каждому уѣзду причитается за одинъ годъ на одну ревизскую м. пола душу.
	Руб.	К.		Коп.	Коп.
Псковскаго	15,877	44	63585	25	9
Островскаго	15,256	15	47485	$32^{1}/_{2}$	$10^{1}/_{2}$
Опочецкаго.	35,757	20	40281	$88^{3}/_{4}$	14
Новоржевскаго	12,388	22	34321	33	$19^{1}/_{3}$
Великолуцкаго.	33,210	55	34615	96	$21^{1}/_{9}$
Торопецкаго	14,821	65	22112	67	9
Холмскаго	1,906	90	23332	$8^{1}/_{4}$	$3^{1}/_{3}$
Порховскаго	15,847	90	59195	27	$14^{2}/_{3}$

При представленіи этого доклада управа находила, что дѣйствительная стоимость натуральныхъ повинностей составила бы гораздо большую цифру, и дѣйствительно по одному уѣзду Холмскому, гдѣ землевладѣльческіе интересы особенно ревностно защищаются, сумма повинностей очевидно скрыта и уменьшена до невозможной цифры 1,906 р. на весь

уѣздъ, разумѣется для того, чтобъ доказать, что крестьяне ими ни сколько не обременены.

По квартирной повинности мы находимъ слѣдующія свѣдѣнія:

Въ Петергофскомъ уѣздѣ постойная повинность крестьянъ сосчитана въ 657,734 дня.

Въ г. Кронштадтѣ (35,876 ж. м. п.) она оцѣнена въ 22,341 р.

Въ Мышкинскомъ уѣздѣ Ярославской губерніи (37,146 ж. м. п.) въ 5,000 рублей.

Въ Варнавинскомъ уѣздѣ Костромской губерніи (38,163 ж.) въ 5,843 рубля.

Въ Ростовскомъ уѣздѣ (63,044 ж.) въ 10,000 р.

Въ Новоузенскомъ уѣздѣ Самарской губерніи постой оцѣненъ за трехлѣтіе 1861—1863 г., въ средней сложности за 1 годъ въ 7,813 р., а въ слѣдующіе два года, 1864 и 1865 г., въ 1,504 и 1,552 р.

Въ Полтавскомъ уѣздѣ (77,084 ж. м. п.) управа расчитала, что въ уѣздѣ постойныхъ дней въ (1865 г.) было 100,223 и принимая цѣну квартирнаго дня въ 4 к. оцѣнивала эту повинность въ уѣздѣ въ 4,008 руб. — Кромѣ того гор. Полтава расходовалъ денежнаго сбора на постой 22,077 р.

Въ Александрійскомъ уѣздѣ приварочное довольство расчитано въ $1^1/_2$ коп. въ сутки и по числу войскъ постой оцѣненъ (на 34,400 обывателей) по 50 к. съ каждаго, въ 17,200 руб.

Въ Елисаветградскомъ уѣздѣ квартирная повинность оцѣнена за 1865 г. въ 106,622 р., въ слѣдующее полугодіе въ 39,763 р., средняя стоимость въ 1 годъ около 82,000 р., при чемъ цѣна 1-го квартирнаго дня принята въ 10 копѣекъ.

Кромѣ этихъ главныхъ повинностей на обывателяхъ нѣкоторыхъ губерній лежатъ еще другія, которыя можно назвать случайными, а именно: отводъ мѣстъ подъ лагери и маневры, проводъ кавалерійскихъ ремонтовъ, отводъ пастбищъ для травянаго продовольствія войсковыхъ лошадей. Мы называемъ ихъ случайными, потому что многіе уѣзды и цѣлыя губерніи вовсе не знаютъ этихъ тягостей и потому что онѣ падаютъ исключительно на тѣ мѣстности, гдѣ по соображеніямъ военнаго начальства разбиваются лагери, собираются войска на ученіе, избираются привольные луга для пастбищъ. Большая часть Россіи не несетъ этихъ повинностей, но тѣмъ съ большею тяжестію лежатъ онѣ на отдѣльныхъ уѣздахъ, преимущественно на подстоличныхъ и на нѣкоторыхъ уѣздахъ юго-западной полосы, гдѣ расположена главная масса кавалеріи.

Въ Александрійскомъ уѣздѣ Херсонской губерніи отводъ пастбищъ стоитъ обывателямъ по расчету управы около 10,650 рублей.

Изъ свѣдѣній здѣсь нами выписанныхъ никакихъ общихъ выводовъ

сдѣлать нельзя, кромѣ одного, что въ нихъ обнаруживается невообразимая сбивчивость и смѣшеніе и не только въ исчисленіяхъ, но и въ самыхъ основаніяхъ и пріемахъ, по коимъ производятся эти исчисленія и оцѣнки.

Одинъ уѣздъ расчитываетъ стоимость дорожной повинности только по протяженію почтовыхъ дорогъ, только по погонной мѣрѣ дорожнаго полотна, или даже только по цѣнности дорожныхъ сооруженій и доходитъ до такого умѣреннаго заключенія, что на ревизскую душу приходится не болѣе 1 сажени дорожныхъ работъ и что эти работы стоютъ не болѣе 2 к. съ сажени, наконецъ, что исправленіе 64-хъ вер. обходится не дороже 1,500 р. или 223 верстъ 2,016 р.

Другіе, напротивъ, выводятъ расчетъ совершенно по всѣмъ статьямъ противоположный: они принимаютъ въ оцѣнку не только почтовыя дороги, но и проселочныя, а равно и бичевникъ по водянымъ путямъ сообщеній; отъ этого выходитъ такая разница, что въ двухъ уѣздахъ одной и той же губерніи, Новгородской, оцѣнка управъ простирается въ одномъ Бѣлозерскомъ — на 848 верстъ 13,450 руб., и въ другомъ, Валдайскомъ — на 92 версты 4,600 руб.; ремонтъ мостовъ, трубъ, канавъ считается особо отъ грунтовой дороги и цѣны доходятъ до 7 р. 23 к. за сажень моста, 6 р. 60 к. за сажень трубы, 7 коп. за сажень канавы и т. д. Погонная мѣра, какъ и слѣдуетъ для правильнаго расчета, помнажается на ширину полотна и вмѣсто 1 саж. на душу въ Костромской губерніи полагается на 1 взрослаго работника 1,097 квадратныхъ саженъ.

По подводной повинности разница оцѣнокъ простирается отъ 1,265 руб. въ Каширскомъ уѣздѣ Тульской губерніи до 76,250 въ Александровскомъ уѣздѣ Екатеринославской губерніи; число лошадей на обывательскихъ станціяхъ отъ 52 (въ Саратовскомъ уѣздѣ при 60,305 ж. м. п.) до 508 (въ Александрійскомъ уѣздѣ Херсонской губ. при 123,325 ж. м. п.); число обывательскихъ станцій отъ 17 (въ Чембарскомъ уѣздѣ) до 70 (въ Бузулукскомъ уѣздѣ).

Хотя всѣ эти данныя несомнѣнно доказываютъ неуравнительность повинностей, но они еще болѣе обнаруживаютъ неправильность исчисленій, производимыхъ земскими управами, и еще болѣе недостатокъ общихъ правилъ и основаній для оцѣнки и расчета повинностей.— Восхищаясь и увлекаясь болѣе словами, чѣмъ дѣломъ, прогрессивная часть русской публики очень радуется переложенію повинностей съ натуры на деньги и настаиваетъ на этомъ будто бы радикальномъ средствѣ уравненія; но прежде надо бы уравнять самыя правила о содержаніи дорогъ, мостовъ, подводъ, станцій перевозовъ и проч., означить какія дороги лежатъ на повинности обывателей, какимъ порядкомъ выводить цѣнность работъ и матеріала, какъ расчитывать относитель-

ную цѣнность разныхъ грунтовыхъ дорогъ, песчаныхъ, болотныхъ. Чтобы судить о тягости повинностей, надо чтобъ онѣ были расчитаны на одни мѣры и вѣсы и приведены были къ одному знаменателю, иначе и выходитъ то, что мы видимъ: что одна управа считаетъ однѣ почтовыя дороги и одну погонную мѣру, и полагая Богъ знаетъ на какомъ основаніи цѣну починки по 2 коп. за сажень, выводитъ стоимость чрезмѣрно низкую; а другая въ то же время, принимая въ расчетъ всѣ проселки, доходитъ до заключенія, что на 1 ревизскую душу приходится дорожнаго полотна 1,097 кв. саж. — на взрослаго работника около 1 десятины!!!

(Сводъ сужденій и постановленій земскихъ собраній. Сост. Ольхинымъ. Петербургъ. 1868 г.)

---

[3]) Общественные сборы. Во всѣхъ смѣтахъ и расчетахъ о крестьянскихъ платежахъ пропускается очень крупная статья — это общественные сборы. Современныхъ свѣдѣній по этому предмету мы нигдѣ не нашли; никто ихъ не собираетъ, хотя статья эта безъ сомнѣнія одна изъ самонужнѣйшихъ для опредѣленія тягостей, лежащихъ на крестьянскомъ сословіи. Въ статистическомъ обзорѣ министерства государственныхъ имуществъ за 1858 г. мы нашли слѣдующія данныя: кромѣ подушной и оброчной подати и земскаго сбора въ 1858 г. собиралось съ 9.396,581 ревизскихъ душъ

Общественныхъ сборовъ.	4.782,464	руб.
Въ капиталъ народнаго продовольствія. .	483,427	»
Сбора за лѣсъ	376,743	»
Страховыхъ платежей.	668,878	»
Мирскихъ сборовъ.	2.906,538	»
Что составляетъ всего.	9.218,050	руб.
На 1 душу мужскаго пола		93 коп.

Соотвѣтствующихъ свѣдѣній за новѣйшее время и за крестьянъ помѣщичьихъ и удѣльныхъ не имѣется. Можно вообще считать, что въ прежнее время, до крестьянской реформы, общественныхъ сборовъ сходило болѣе съ казенныхъ крестьянъ, чѣмъ съ прочихъ, но что въ настоящее время они уравнялись и въ общей сложности не уменьшились.

На повинности общественной, т. е. волостной и мірской, не входящей въ смѣты, въ настоящее время состоятъ слѣдующіе расходы:

Жалованье волостнаго старшины и писаря;

Жалованье сельскихъ старостъ;

Содержаніе лошадей, отъ 1 — 3, для разъѣздовъ волостнаго начальства;

Расходы по сдачѣ рекрутъ;

Наемъ квартиры для волостнаго правленія;

Содержаніе полицейскихъ десятскихъ и сотскихъ.

Мы полагаемъ, что платежи эти составляютъ не менѣе 90 коп. на душу, что составило бы на 22 милліона душъ крестьянъ около 20 милліоновъ рублей, а на 70 милліоновъ десятинъ крестьянской земли 28 к. на десятину.

(Статистическій обзоръ государственныхъ имуществъ за 1858 г., стр. 702—703.)

---

[4]) Въ трудахъ податной коммиссіи сдѣлано сравненіе между прежними правительственными смѣтами (5.186,302 руб.) и земскими смѣтами 1868 г. (14.569,567 руб.) и изъ этихъ двухъ цифръ выведена разница 9.383,265 р. (стр. 1). Но далѣе объяснено (стр. 12), что дѣйствительные раскладки и сборы оказались менѣе противъ смѣтъ на 1.727,048 руб., какая сумма была покрыта частію остатками отъ прежнихъ лѣтъ, частію экономіями при расходованіи. Изъ этого слѣдуетъ, что для сравненія дѣйствительной тягости прежнихъ сборовъ и новыхъ надо было взять не разницу между смѣтами, а разницу между раскладками и она составляетъ не 9.383,265 руб., а только 7.656,217 руб. Это обстоятельство нужно принять въ соображеніе, потому что оно составляетъ одно изъ главныхъ отличій новаго порядка отъ прежняго; при правительственномъ завѣдываніи земскими повинностями, остатки отъ прежнихъ лѣтъ большею частію терялись безвозвратно и исчезали въ общихъ итогахъ казенныхъ суммъ; первой услугою земскихъ учрежденій было это отысканіе остатковъ и зачетъ ихъ въ текущіе платежи, что и составило въ одинъ годъ сбереженія 1.727,048 руб.

---

[5]) Мы обращаемъ вниманіе читателя на этотъ фактъ малоизвѣстный, но имѣющій важное значеніе для оцѣнки дѣйствій земскихъ учрежденій; переходъ отъ прежнихъ административно-фискальныхъ порядковъ къ новымъ земскимъ выражается слѣдующими числовыми данными: по смѣтамъ 1863 — 1865 годовъ изъ общей суммы земскихъ сборовъ 5.186,302 р. приходилось на крестьянъ разныхъ вѣдомствъ 3.872,000 руб., или 74,6%. По смѣтамъ 1868 г. изъ 12.842,519 р. причиталось на крестьянъ 4.811,781 руб. или 37,5%. Для большей наглядности выписываемъ здѣсь вѣдомость о распредѣленіи поземельной собственности и земскихъ платежей между крестьянами и землевладѣльцами по губерніямъ:

	Количество земли.		Сумма поземельнаго налога.	
	Принадлежащей крестьянамъ.	Принадлеж. частнымъ землевлад., казнѣ и удѣлу.	Съ крестьянскихъ земель.	Съ земель частныхъ землевлад., казенныхъ и удѣльныхъ.
1) Владимірская . . .	1.922,061	1.789,169	233,511	217,384
2) Воронежская . . .	3.833,420	1.722,420	379,508	170,440
3) Вятская.	6.723,849	6.764,884	346,950	348,614
4) Екатеринославская .	2.604,556	2.990,531	146,849	168,367
5) Казанская	3.188,767	2.004,848	187,970	118,086
6) Калужская.	1.416,985	1.183,045	102,073	85,215
7) Костромская. . . .	2.040,334	5.146,378	76,742	193,504
8) Курская.	2.377,454	1.377,503	269,365	156,302
9) Московская	1.434,924	1.304,175	169,488	154,023
10) Нижегородская. . .	1.916,620	2.070,872	144,078	155,730
11) Новгородская . . .	2.422,565	5.363,721	158,402	350,251
12) Олонецкая.	1.065,416	248,329	21,969	5,127
13) Орловская.	1.923,700	1.592,980	168,516	139,483
14) Пензенская	1.703,192	1.475,614	131,288	113,725
15) Полтавская	2.145,278	1.690,990	180,229	142,013
16) Псковская.	1.359,536	2.094,720	75,512	116,260
17) Рязанская.	1.905,471	1.638,140	200,074	171,245
18) С.-Петербургская. .	1.004,193	2.194,822	49,470	107,985
19) Самарская.	6.820,985	5.209,314	233,373	178,241
20) Саратовская. . . .	3.440,289	3.084,734	195,064	174,756
21) Симбирская	1.723,344	2.043,120	93,405	110,691
22) Смоленская	1.655,067	2.487,523	76,538	115,023
23) Таврическая. . . .	1.403,256	3.611,853	84,274	217,433
24) Тамбовская	3.110,789	2.389,356	293,675	225,555
25) Тверская	2.255,623	2.717,946	191,202	230,210
26) Тульская	1.297,274	1.308,230	141,013	142,267
27) Харьковская. . . .	2.383,935	2.321,516	156,748	152.523
28) Херсонская	1.912,129	4.161,377	62,335	135,577
29) Черниговская . . .	1.748,965	1.856,459	94,968	100.751
30) Ярославская. . . .	1.545,946	1.342,560	147,192	127,812
Итого. . .	70.285,923	75.187,129	4.811,781	4.824,623

(Труды податной коммиссіи, изд. Руковскимъ, стр. 45.)

---

[6]) Мы выписываемъ цифры изъ трудовъ податной коммиссіи, изд. Руковскимъ, стран. 96 — 97. Итоги у насъ выходятъ другіе, чѣмъ въ этомъ изданіи, по слѣдующимъ причинамъ: а) мы отдѣлили государственные налоги отъ земскихъ сборовъ и расчитали сословное ихъ распредѣленіе особо по этимъ двумъ видамъ прямаго обложенія; это было необходимо для того, чтобы выяснить откуда, съ какой стороны, казенной или земской, происходитъ обремененіе крестьянскаго сословія;

b) мы вовсе выкинули изъ расчета п. 9 налогъ въ югозападныхъ губерніяхъ въ пользу духовенства и п. 10 выкупные платежи, первый—какъ мѣстный и случайный налогъ, второй — какъ уплату за имущество, пріобрѣтаемое въ собственность; c) при распредѣленіи налоговъ по сословіямъ мы также нѣсколько измѣнили расчетъ коммиссіи; она приняла три категоріи податей: взимаемыя безъ различія сословій, съ крестьянъ, съ землевладѣльцевъ. Мы же первую категорію назвали иначе: «налогъ съ разныхъ имуществъ и сословій»; значительная часть этой суммы опять таки падаетъ на крестьянъ, но мы оставляемъ ее внѣ расчета, чтобы избѣгнуть всякаго произвола и придержаться только положительнымъ цифрамъ.

Отношеніе суммы налоговъ, взимаемыхъ съ сословій, къ общему итогу податей оказывается слѣдующее:

	Съ крестьянъ.	Съ землевл.
По расчету податной коммиссіи, считая вмѣстѣ государственные и земскіе налоги, а равно и выкупные платежи	83°/o	7°/o
По расчету той же коммиссіи, исключая выкупные платежи	79°/o	8°/o
По нашему расчету, считая одни казенные налоги (безъ земскихъ сборовъ) и откидывая выкупные платежи и сборъ въ пользу духовенства	90°/o	4°/o
По нашему же расчету, считая одни земскіе сборы (безъ казенныхъ)	37,5°/o	37,6°/o

Остальной процентъ, остающійся до 100, относится къ прочимъ предметамъ обложенія: городскимъ имуществамъ, торговымъ свидѣтельствамъ, промысламъ и проч.

(Труды коммиссіи для пересмотра системы податей, изд. Руковскимъ, стр. 97).

---

[7]) Приводимъ для нагляднаго сравненія двѣ таблицы. Одна—всѣхъ земскихъ сборовъ въ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія съ паралельнымъ обозначеніемъ суммы сборовъ въ остальной имперіи; другая таблица четырехъ губерній, изъ коихъ двѣ съ земскими учрежденіями — Олонецкая и Псковская, и двѣ состоявшія на прежнемъ положеніи — Вологодская и Витебская. (Исчисленія, здѣсь представленныя касающіяся Вологодской губерніи, относятся къ 1867 г.). Мы выбрали для сравненія губерніи смежныя и въ общихъ чертахъ подходящія подъ одинъ уровень. Разница въ окладахъ выходитъ въ пользу губерній, гдѣ введены земскія учрежденія: въ Олонецкой и Псковской на

одного жителя 4 р. 59 к. и 5 р., въ Вологодской и Витебской 4 р. 67 к. и 6 р. 32 к.

Смѣта губернскихъ и уѣздныхъ повинностей:	ВЪ ГУБЕРНІЯХЪ.			
	Гдѣ введены земскія учрежденія.		Гдѣ не введены земскія учрежденія.	
		%		%
Содержаніе гражданскихъ управленій	669,719	4,6	790,579	23,7
— мировыхъ крестьянскихъ учрежденій	2.160,258	14,9	1.761,333	52,8
— судебныхъ учрежденій	1.925,389	13,2	—	—
Повинность подводная	2.485,973	17	натурой	—
— дорожная	1.906,777	13,1	241.609	—
— квартирная	118,081	0,8	натурой	—
Содержаніе управъ и непредвидѣнные расходы	2.797,360	19,2	—	—
Медицинская часть	1.204,161	8,3	217,241	—
Народное образованіе	738,859	5,1	—	—
Уплата долговъ	426,674	2,9	—	—
Разные предметы	138,316	0,9	37,823	—
На уплату страховыхъ при пересылкѣ суммъ	—	—	3,720	—
Частныя повинности сословій	—	—	356,143	—
Хозяйственные расходы	—	—	114,820	—
Запасныя суммы	—	—	38,210	—
Всего	14.569,567	—	3.561,478	—

Сравнительная таблица смѣтъ 4-хъ губерній:

	Олонецкой.	Вологодской.	Псковской.	Витебской.
Пространство □ м.	2,376	7,193	798	816
Жителей на 1 □ м.	59	65	441	470
Населеніе муж. пола	141,227	466,023	351,825	383,334
Въ казну	550,475 85%	2.087,727 96%	1.523,682 87%	2.009,956 92%
Земскихъ сборовъ	97,799 15%	89,666 4%	234,837 13%	174,030 8%
На □ милю	273	303	2,204	2,676
На одного жителя	4 р. 59	4 р. 67	5 р.	6 р. 32
На помѣщеніе и содержаніе гражданскаго управленія.	12,182	14,307	15,669	29,528
На дорожную повинность.	10,324	4,742	48,316	6,299
„ хозяйственную часть	—	16,823	—	9,600
„ уплату страховыхъ.	—	—	—	368
„ разные предметы	4,072	1,500	3,945	—
Запасныя суммы	—	—	—	2,010
Содержаніе крестьянскихъ учрежденій	27,096	34,725	45,592	131,825
Медицинская часть.	9,320	14,140	10,407	13,550
Содержаніе управъ	38,848	—	60,701	—
Подводная повинность	28,384	натурой	21,740	натурой
Народное образованіе	9,464	—	18,508	—
Судебныя учрежденія	—	—	83,271	—
Итого	139,690	86,237	308,149	193,180

XXXII.

О земскихъ смѣтахъ и раскладкахъ въ Россіи. Часть II и III. Часть II-я: Общіе выводы о податныхъ раскладкахъ въ другихъ государствахъ: сравненіе суммъ земскихъ сборовъ въ Англіи, Франціи и Пруссіи. — Главныя системы раскладокъ: окладная и раскладочная. — Разные виды подоходныхъ налоговъ: классная и классно-подоходная подать; обложеніе имуществъ по нормальному доходу; налогъ на доходъ. — Часть III-я. Объ основаніяхъ земскихъ раскладокъ въ Россіи: Могутъ ли эти основанія быть различными для земскихъ повинностей и казенныхъ податей? — О необходимости исключать изъ раскладокъ низшій разрядъ плательщиковъ. — Можетъ ли цѣнность и доходность служить одновременно основаніемъ для раскладокъ; смѣшеніе этихъ двухъ понятій въ раскладкахъ нашихъ земскихъ учрежденій. — Понятіе о нормальной доходности.— Различіе между классной податью и раскладкой по доходности. — Апелляція на неправильное обложеніе. — Какой можетъ быть принятъ размѣръ обложенія для низшихъ классовъ мѣстныхъ жителей. — Сравненіе нашихъ окладовъ съ англійскими и прусскими. — Необходимо значительно понизить платежи мелкихъ собственниковъ въ Россіи. — О раскладкѣ внутри обществъ. — Земскія повинности раскладываются на основаніяхъ, указанныхъ въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ. Основанія эти принимаются и для раскладки государственнаго земскаго сбора. — Подушная подать переводится на всѣхъ жителей муж. пола и совершеннолѣтняго возраста съ подраздѣленіемъ на классы. Лица, не владѣющія имуществомъ и не имѣющія постоянныхъ промысловъ увольняются отъ прямыхъ налоговъ. Дѣйствія земскихъ учрежденій по податнымъ раскладкамъ состоятъ: a) въ оцѣнкѣ имуществъ и доходности по всѣмъ сборамъ; b) въ росписаніи жителей по разрядамъ или классамъ для окладныхъ сборовъ.

Въ этой главѣ мы должны представить общіе выводы изъ системъ, принятыхъ въ другихъ государствахъ для смѣтъ и раскладокъ, и заключенія наши о примѣнимости тѣхъ или другихъ порядковъ къ земско-хозяйственному самоуправленію въ Россіи.

Приступая къ этой, самой трудной задачѣ нашего сочиненія, мы должны еще разъ заявить, что мы пишемъ «сравнительный обзоръ (и только обзоръ) земскихъ и общественныхъ учрежденій», что мы не считаемъ возможнымъ входить по каждому предмету въ спеціальное и научное его изложеніе, сочинять трактатъ о финансовомъ управленіи по поводу смѣтъ

и раскладокъ или курсъ педагогики и методики при описаніи народныхъ школъ.

Односторонность составляетъ главный порокъ всего этого сочиненія и при томъ такой порокъ, который мы исправить не можемъ, не выходя изъ нашего предмета, объемлющаго самыя разностороннія проявленія народной жизни, но касающагося ихъ только съ одной стороны — мѣстнаго самоуправленія.

Такъ и въ вопросѣ о земско-хозяйственной организаціи мы встрѣчаемъ два главныхъ дѣйствія мѣстныхъ учрежденій: составленіе смѣтъ и раскладокъ по земскимъ мѣстнымъ сборамъ и участіе въ раскладкѣ государственныхъ налоговъ. Но такъ какъ общее финансовое управленіе, право составленія и утвержденія росписи и вся часть косвенныхъ налоговъ, очевидно, не могутъ относиться къ мѣстному управленію, то мы припуждены обойти эти предметы и исключить ихъ изъ нашихъ изслѣдованій.

Главу эту мы подраздѣляемъ на два отдѣла: a) въ первомъ мы постараемся изложить главные наши выводы о системахъ, принятыхъ въ другихъ государствахъ для смѣтъ и раскладокъ; b) во второмъ представимъ окончательныя наши заключенія о порядкахъ, примѣнимыхъ къ нашему земскому хозяйственному управленію.

Наши изслѣдованія имѣютъ впрочемъ двойственный характеръ, который съ перваго взгляда можетъ показаться нѣсколько сбивчивымъ: признавая, что дѣйствіе земскихъ учрежденій есть двоякое, что оно обнимаетъ раскладку не только мѣстныхъ земскихъ сборовъ, но и государственныхъ прямыхъ налоговъ, мы въ этой главѣ переходимъ и къ обсужденію податной системы вообще, но преимущественно съ той точки зрѣнія, которая составляетъ ея связь съ земскимъ вѣдомствомъ, а именно въ отношеніи порядка обложенія и распредѣленія податныхъ тягостей.

II. Общіе выводы о земскихъ смѣтахъ и раскладкахъ въ другихъ государствахъ.

Въ первыхъ главахъ этой книги мы старались исчислить общіе итоги такъ называемыхъ мѣстныхъ сборовъ отдѣльно по каждому государству.

Итоги выходятъ слѣдующіе:

Въ Англіи (local-taxes) составляютъ около . .	24.355,122 фун. ст. или 170 м. руб.
Во Франціи (centimes départementales et communales)	554.316,893 фр. или 138 м. руб.

Въ Пруссіи (Gemeinde-Kreis- und Provinzial-Abgaben) . . . . 37.248,000 тал. или 38 м. руб.

Но числа эти не могутъ служить для вѣрнаго сравненія съ нашими земскими повинностями по двумъ причинамъ: вопервыхъ, потому что сумма мѣстныхъ расходовъ опредѣляется кругомъ дѣйствій мѣстныхъ учрежденій; такъ въ Англіи она гораздо значительнѣе, потому что большая часть статей, покрываемыхъ въ другихъ странахъ изъ государственныхъ налоговъ, отнесены къ вѣдомству приходовъ, округовъ и графствъ; вовторыхъ, потому что въ Англіи и Франціи въ итогахъ значатся и всѣ общественные расходы, соотвѣтствующіе нашимъ частнымъ повинностямъ, волостнымъ, мірскимъ и проч., которыя, какъ извѣстно, въ Россіи не входятъ въ земскія смѣты и остаются неизвѣстными величинами.

Въ строгомъ смыслѣ, нашимъ губернскимъ и уѣзднымъ повинностямъ, называемымъ земскими, соотвѣтствуютъ только въ Англіи сборы графства и округовъ, во Франціи повинности департаментовъ, въ Пруссіи уѣздныя и провинціальныя.

Англія. County-rate, сборъ графства, по донесеніямъ 1861 г. простирался въ послѣдніе три года, 1857 — 1859, на среднюю сумму . . . . 1.800,000 фун.

Окружной сборъ, district-rate, въ 1862 г. . . 1.949,300 »

Кромѣ этихъ повинностей, исключительно возложенныхъ на графства и округа, по новѣйшимъ узаконеніямъ часть расходовъ на бѣдныхъ (poor-rate) раскладывается на союзы (unions), которые имѣютъ значеніе болѣе земскихъ, чѣмъ общественныхъ учрежденій; сумма эта составляла въ 1857 году 1.792,041 руб.

Это составляетъ всего, если принять ихъ въ смыслѣ нашихъ губернскихъ и уѣздныхъ повинностей . . . . . . 5.541,341 фунт. или . . . . 38.789,387 руб.

Франція. Бюджетъ департаментскихъ сборовъ, какъ мы выше видѣли, простирался въ 1857 г. на сумму. . . . 158.364,070 фр. или . . . . 39.591,017 р.

Пруссія. Уѣздныя повинности (Kreissteuern).	2.241,000 тал.
Провинціальныя (Provinzialsteuern)	1.941,000 »
Итого . .	4.181,000 тал.
или около	4.500,000 р.

Россія. По смѣтамъ на 1868 г. губернскихъ и уѣздныхъ сборовъ

въ 30 губерніяхъ, гдѣ открыты земскія учрежденія, было предназначено 14.569,567 р.; но за зачисленіемъ остатковъ по раскладкамъ приходилось къ взиманію 12.842,519.

Приводя эти числа къ одному знаменателю по числу жителей, приходится на одного:

Въ Англіи на 20 мил. жителей (1861 г.) 1 р. 90 к.
Во Франціи на 38 мил. » (1866 г.) 1 » 4 »
Въ Пруссіи » 18 » » (1866 г.) — 25 »
Въ Россіи » 33 » » обоего пола
въ 30 губерніяхъ . . . . — 39 »

Мы привели эти числа только для того, чтобы имѣть какую либо мѣру для сравненія; за тѣмъ постараемся подвести итогъ общимъ основаніямъ или системамъ, принятымъ въ тѣхъ же трехъ государствахъ для раскладокъ мѣстныхъ повинностей.

Системъ оказывается двѣ главныхъ, съ нѣкоторыми подраздѣленіями. Первую мы назовемъ раскладочною: она состоитъ въ томъ, что земскія и общественныя учрежденія сами выводятъ окладъ податныхъ обывателей изъ доходности и платежныхъ средствъ отдѣльныхъ имуществъ и лицъ, производятъ оцѣнки, вычитаютъ доходъ, приписываютъ жителей къ разрядамъ и классамъ, или просто устанавливаютъ размѣръ платежей, соображаясь съ одной стороны съ суммой сборовъ, требуемой по смѣтѣ, а съ другой съ равномѣрнымъ ихъ распредѣленіемъ на всѣ предметы обложенія.

Вторую систему можно назвать окладною. Главное ея отличіе отъ первой состоитъ въ томъ, что она прямо указываетъ не только предметъ, но и размѣръ обложенія и при томъ независимо отъ смѣтныхъ исчисленій, въ видѣ неизмѣнныхъ или, по крайней мѣрѣ, постоянныхъ окладовъ, возвышаемыхъ или понижаемыхъ только по распоряженію высшаго правительства и не подлежащихъ вѣдѣнію мѣстныхъ учрежденій.

По существу налоги могутъ быть однородные, напримѣръ подоходные, поземельные, личные; но въ первомъ случаѣ доходъ опредѣляется оцѣночными коммиссіями, выборными людьми; земли раздѣляются по ихъ производительности на разряды, лица — по ихъ платежнымъ и рабочимъ силамъ — на классы, и всѣ эти дѣйствія совершаются въ средѣ самихъ податныхъ обывателей; во второмъ случаѣ доходъ выводится по кадастру, по инвентарному описанію, сохраняющему свою силу впредь до новаго пересмотра; земли, строенія, лица и всѣ прочіе предметы облагаются или по валовому ихъ числу, или по нѣкоторымъ наружнымъ признакамъ, напримѣръ по мѣстоположенію, по сословіямъ, по числу дверей

и оконъ, при чемъ самый размѣръ оклада опредѣляется уставомъ, правительственною властію.

Окладная система была примѣнена въ полномъ своемъ значеніи во Франціи, раскладочная въ Англіи.

На одной изъ первыхъ страницъ этой книги мы сказали, что «одинъ изъ обыкновеннѣйшихъ пріемовъ нѣкоторыхъ правительствъ состоитъ въ томъ, что они расширяютъ кругъ вѣдомства и предметы расходовъ мѣстныхъ учрежденій для того, чтобы на столько же сократить государственный бюджетъ и утаить нѣкоторую часть расходовъ и повинностей, переводя ихъ изъ оффиціальной государственной росписи въ негласныя смѣты отдѣльныхъ обществъ и провинцій».

Пріемъ этотъ особенно ловко употреблялся во Франціи императорскимъ правительствомъ въ періодъ 1852—1858 года, то есть въ то самое время, когда права земства и общинъ наиболѣе стѣснялись, когда у этихъ послѣднихъ отнято было даже право представлять кандидатовъ на должность мэровъ. Въ то же десятилѣтіе бюджеты департаментовъ возрасли отъ 110 милліоновъ франковъ на 173 милліона. Во всѣхъ случаяхъ, когда можно было предвидѣть нѣкоторую оппозицію или опасаться огласки, министры прибѣгали къ земскимъ сборамъ и не внося статью расхода въ роспись, представляемую на обсужденіе палатъ, предлагали департаментамъ принять ее на свой счетъ. При французскомъ порядкѣ обложенія для этого не требуется никакого особаго распоряженія; новые расходы прямо относятся къ такъ называемымъ чрезвычайнымъ и покрываются особымъ сборомъ, тоже называемымъ чрезвычайнымъ (centimes extraordinaires); только высшій размѣръ этихъ сборовъ (le maximum) опредѣляется законодательнымъ порядкомъ (par la loi des finances), въ предѣлахъ же этого максимума всякій расходъ удовлетворяется самъ собой изъ этихъ суммъ, называемыхъ экстраординарными.

Изъ этого слѣдуетъ, что французская администрація можетъ во всякое время воспользоваться этими открытыми и готовыми ресурсами, [illegible] только высшій размѣръ обложенія (le maximum) и во всемъ остальномъ [illegible] въ распредѣленіи расходовъ и въ производствѣ ихъ, распо[illegible] [illegible].

[illegible] требовалась [illegible] префектовъ и субъ[illegible] правительство [illegible] нужнымъ переве[illegible] [illegible]. Когда въ 18[illegible] [illegible] изъ того

же источника ассигновано было 1.500,000 фр. для неимущихъ сенскаго департамента (les citoyens nésessiteux du département de la Seine).

Поэтому мы полагаемъ, что система добавочныхъ сборовъ къ казеннымъ налогамъ имѣетъ въ особенности то свойство, что открываетъ правительству возможность во всякое время возвышать мѣстныя повинности, не прибѣгая къ особымъ совѣщаніямъ и созыву экстренныхъ собраній и упрощая занятія земскихъ властей до простаго арифметическаго расчета.

Англійская система подоходнаго обложенія по оцѣнкѣ самихъ обывателей имѣетъ совершенно противоположное свойство: центральная власть, king in parliament, опредѣляетъ только свойство потребности, то есть рѣшаетъ законодательнымъ порядкомъ: имѣетъ ли она законную, обязательную силу и должна ли быть принята на счетъ обществъ и земства, также означаетъ и предметы обложенія; въ нѣкоторыхъ случаяхъ, когда потребность признается не всеобщею, а частною, или когда она относится болѣе къ однимъ интересамъ, чѣмъ къ другимъ, принимается и различный размѣръ обложенія по разнымъ имуществамъ; напр., по сборамъ на народное здравіе (public health) дома облагаются высшимъ процентомъ, чѣмъ земли, по тому соображенію, что сельскіе жители менѣе городскихъ подвержены болѣзнямъ и что жилые дома требуютъ особаго попеченія въ гигіеническомъ отношеніи.

Но опредѣляя эти два высшія условія всякой мѣстной повинности, свойство потребности и предметы обложенія, король и парламентъ оставляетъ на произволъ общинъ: во-первыхъ размѣръ обложенія, во-вторыхъ соотношеніе разныхъ предметовъ обложенія между собой, ихъ пропорціональную доходность, ихъ платежную силу. Правительство наблюдаетъ только за тѣмъ, чтобы главное основаніе, то есть исчисленіе повинностей по доходности, было соблюдаемо неуклонно; чтобы отдѣльныя имущества не уклонялись отъ равномѣрнаго оклада—и только.

При такомъ устройствѣ, совершенно противоположномъ французскому, администрація не имѣетъ никакихъ подручныхъ средствъ для проведенія какой либо мѣры, требующей новыхъ расходовъ, покуда эта мѣра не будетъ узаконена верховною властію; наличныхъ запасныхъ фондовъ на экстренные расходы не имѣется, потому что самое понятіе экстренности не совмѣщается съ правиломъ объ установленіи всякаго расхода по закону.

Предѣлы власти земскихъ учрежденій отъ этого порядка тоже стѣсняются и въ сравненіи съ французскими conseils généraux или русскими земскими собраніями англійскія приходскія сходки и мировые съѣзды

имѣютъ болѣе ограниченный кругъ вѣдомства по дѣламъ о смѣтахъ и раскладкахъ; они не могутъ постановлять никакихъ необязательныхъ расходовъ, dépenses facultatives, extraordinaires; они не имѣютъ права переводить расходы изъ уѣздныхъ смѣтъ въ губернскія и обратно, ни разрѣшать экстренныхъ сборовъ, ни взимать дополнительныхъ.

Но по существу власть ихъ несравненно шире и прочнѣе, и основываясь на буквальномъ смыслѣ закона, этимъ же закономъ въ буквальномъ его смыслѣ ограждается какъ отъ собственныхъ увлеченій, такъ и отъ вмѣшательства высшихъ властей.

Вся податная система Англіи по прямымъ налогамъ основана на принципѣ самообложенія, то есть на томъ высшемъ началѣ, что платежныя средства всякаго обывателя и пропорціональная доходность всѣхъ имуществъ опредѣляется въ средѣ согражданъ и односельцевъ, земскими, а не казенными учрежденіями, выборными, а не приказными людьми.

Это начало, по нашему мнѣнію, имѣетъ столько же, если не болѣе важности въ дѣлѣ самоуправленія, какъ и право парламента принимать и отвергать государственный бюджетъ; оно служитъ ему положительнымъ, практическимъ подтвержденіемъ и если бы коронной власти въ минуту смутъ или революціи удалось устранить парламентъ и помимо его установить налогъ, то все таки взиманіе его было бы невозможно безъ содѣйствія мѣстныхъ земскихъ и общественныхъ учрежденій.

Таковъ главный, отличительный характеръ этихъ двухъ системъ, доведенныхъ въ Англіи и Франціи, каждая по своему направленію, до полнѣйшаго, крайняго развитія.

Прусская податная система, какъ мы выше сказали, занимаетъ средину между этими двумя крайними проявленіями мѣстнаго самоуправленія и административной централизаціи; но чтобы судить о ней, надо прежде откинуть вовсе тѣ многочисленныя мѣстныя повинности, которыя сохраняются только, можно сказать, по долготерпимости и снисхожденію къ историческимъ правамъ рыцарства и нѣкоторыхъ городскихъ обществъ.

Настоящее значеніе податной системы Пруссіи заключается всецѣло въ такъ называемой классной и классно-подоходной подати.

При введеніи ея Пруссія, повидимому, позаимствовала основанія отчасти изъ Франціи, отчасти изъ Англіи.

Сознавая, что разнообразіе и многосложность мѣстныхъ сборовъ и казенныхъ податей есть безспорно большое неудобство, что особыя оцѣнки, введенныя въ Англіи—одна для налога о бѣдныхъ и всѣхъ прочихъ земскихъ повинностей, другая для государственныхъ прямыхъ нало-

говъ—составляютъ двойной, совершенно излишній трудъ, Пруссія остановилась на мысли ввести одно общее основаніе для тѣхъ и другихъ и по примѣру Франціи расчитывать земскіе сборы по процентамъ съ цѣны, уплачиваемой въ казну по прямымъ налогамъ (Zuschläge zu den Staatssteuern).

Но въ то же время она позаимствовала изъ Англіи главное, существенное правило, чтобы **основаніемъ этихъ общихъ для всѣхъ податей и повинностей служила раскладка, производимая самими податными сословіями и мѣстными учрежденіями, сходками и собраніями.**

Такимъ образомъ въ Пруссіи большая часть земскихъ повинностей расчитывается по процентамъ съ казенныхъ податей, какъ во Франціи; но самыя казенныя подати, по крайней мѣрѣ главнѣйшія изъ нихъ (Grundsteuer, Klassensteuer, Einkommensteuer) установляются по оцѣнкѣ и раскладкѣ самихъ обывателей, какъ въ Англіи.

Изъ этого слѣдуетъ, что, по существу, прусскій порядокъ обложенія несравненно ближе подходитъ къ англійскому, а по формѣ и по названію—къ французскому.

Главное, но только наружное его сходство съ французской системой centimes additionnels состоитъ въ томъ, что въ Пруссіи, какъ и во Франціи, право самообложенія общинъ ограничено высшимъ размѣромъ, впрочемъ довольно просторнымъ — 50% въ восточныхъ областяхъ и 200% въ западныхъ; на практикѣ же это ограниченіе вовсе не вошло въ дѣйствіе; правительство никогда не отказываетъ городскимъ и сельскимъ обществамъ, ходатайствующимъ о возвышеніи добавочныхъ сборовъ сверхъ максимума, и въ большей части городовъ они значительно превышаютъ этотъ размѣръ.

Такъ-то, при каждомъ отдѣльномъ изслѣдованіи прусскихъ учрежденій, должны мы всякій разъ повторять слова, сказанныя нами въ **введеніи** къ этому сочиненію, что «германскій общественный организмъ силенъ внутреннимъ своимъ духомъ, разумомъ не законодательства, а людей приводящихъ законъ въ дѣйствіе. Самыя учрежденія, узаконенія и уставы далеко отстали отъ движенія умовъ, отъ успѣха современныхъ обществъ; такъ далеко, что на нихъ мало обращаютъ вниманія и что этимъ безобразнымъ преданіямъ старосвѣтскаго быта оставляютъ право пожизненнаго владѣнія, какъ маститымъ старцамъ, дни коихъ сосчитаны».

Объяснивъ наружное различіе этихъ податныхъ системъ и соотно-

шеніе ихъ внѣшняго механизма, мы должны теперь указать и внутреннюю, органическую ихъ разность.

Мы видѣли, что всѣ прямые налоги и повинности подъ самыми различными наименованіями имѣютъ одно почти всеобщее стремленіе—привести всѣ сборы къ соотношенію съ цѣнностію и доходностію предметовъ обложенія. Валовое обложеніе по числу душъ, десятинъ, дворовъ или строеній уже отвергается повсюду и въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ еще сохранилось, какъ напримѣръ при личномъ налогѣ и подати съ дверей и оконъ во Франціи, даетъ очень скудные и невыгодные результаты.

Но въ системѣ подоходныхъ раскладокъ представляются слѣдующія существенныя различія; одни налоги имѣютъ въ виду только нормальную доходность, напримѣръ мѣстные сборы въ Англіи и классная подать въ Пруссіи; при ихъ раскладкѣ не спрашивается о дѣйствительномъ чистомъ доходѣ, а выводится только общая норма: что такое-то пространство земли или такой-то промыселъ должны давать столько-то дохода,—или, что хозяйство извѣстнаго размѣра должно быть причислено къ низшему классу податныхъ окладовъ. Основаніемъ таковыхъ оцѣнокъ служитъ въ Англіи преимущественно оброчная плата, по предположенію, что цѣна найма выражаетъ приблизительно чистую ренту; въ Пруссіи для низшихъ классовъ плательщиковъ не дается никакого положительнаго размѣра и оцѣночнымъ коммиссіямъ предоставляется судить вообще о платежныхъ средствахъ каждаго отдѣльнаго домохозяина.

Другіе налоги имѣютъ предметомъ, если можно такъ выразиться, спеціальный и дѣйствительный доходъ — income-tax въ Англіи, Einkommensteuer въ Пруссіи—то есть совокупность всѣхъ суммъ, поступающихъ въ распоряженіе домохозяина. Для этого требуется особое, подробнѣйшее изслѣдованіе, которое обыкновенно производится слѣдующимъ порядкомъ: отъ податнаго лица требуется, вопервыхъ, показаніе по совѣсти о суммѣ его доходовъ; за тѣмъ, показаніе это повѣряется коммиссіями, составленными изъ мѣстныхъ жителей (въ Пруссіи подъ предсѣдательствомъ коронпаго чиновника); если оцѣнщики встрѣчаютъ сомнѣнія, то они вызываютъ владѣльца и свидѣтелей, допрашиваютъ ихъ подъ присягой и въ случаѣ крайней необходимости могутъ вытребовать книги, счеты и документы; наконецъ, ложныя показанія штрафуются взысканіемъ высшей суммы налога.

Главное различіе между этими двумя видами налога на доходъ есть то, что первый, придерживаясь нормамъ, не входитъ въ разсмотрѣніе частныхъ случаевъ и не преслѣдуетъ идеальнаго уравненія, но заключаетъ о доходности отдѣльныхъ лицъ и имуществъ по примѣру другихъ; второй

же имѣетъ цѣлію привлечь всѣ доходы къ налогу по дѣйствительной ихъ суммѣ.

Мы считаемъ нужнымъ войти въ ближайшее разсмотрѣніе этого предмета, потому что, говоря вообще о подоходныхъ налогахъ и упуская изъ виду практическую сторону самаго обложенія, многіе смѣшиваютъ эти виды, называя ихъ вообще налогомъ на доходъ.

Виды эти, дѣйствительно, имѣютъ общее родовое сходство, то именно, что стремятся къ приведенію въ извѣстность чистой ренты каждаго отдѣльнаго домохозяина для раскладки податей по пропорціи его платежныхъ средствъ; но при этомъ общемъ стремленіи они останавливаются на различныхъ степеняхъ или моментахъ своего труда, одни — довольствуясь болѣе грубой формой, другіе — преслѣдуя свою цѣль далѣе.

Самой простой и грубой формой налоговъ на доходъ является классная подать, принятая въ Пруссіи; она и не носитъ офиціально названія подоходной подати и отчасти приближается къ формѣ личнаго налога, падающаго на рабочаго, на частный трудъ; но съ другой стороны главный ея характеръ есть все-таки тотъ, что она раздѣляетъ всѣхъ обывателей на классы по соображенію ихъ платежныхъ средствъ; въ низшихъ разрядахъ таковыми средствами признаются личный трудъ, ручная работа, въ среднихъ — промыслы, въ высшихъ — имущественный доходъ. Значитъ главная цѣль этого рода податей состоитъ все-таки въ томъ, что окладъ основывается не на валовомъ числѣ душъ, десятинъ, дворовъ, — а на классификаціи податныхъ обывателей по ихъ доходамъ, заработкамъ и рентамъ. Грубость ея заключается въ томъ, что личный трудъ сравнивается съ чистымъ доходомъ и хотя эта несправедливость отчасти исправляется тѣмъ, что рабочій и личный доходъ облагается легче, чѣмъ имущественный, но тѣмъ не менѣе на практикѣ тотъ и другой входятъ иногда въ одинъ и тотъ же классъ. Простота этой системы есть главное ея достоинство; она заключается въ томъ, что разныя приближающіяся къ одной средней суммѣ доходности лица и имущества сводятся въ одинъ разрядъ и облагаются однимъ окладомъ, что раскладка таковой подати не требуетъ ни мелочнаго исчисленія и описанія предметовъ обложенія, какъ налоги подушные, поземельные, подворные; ни подробной оцѣнки имуществъ и ихъ дѣйствительной доходности, какъ налогъ на доходъ въ тѣсномъ смыслѣ слова.

Второй видъ той же податной системы составляетъ налогъ на нормальный доходъ въ той формѣ, какъ онъ введенъ въ Англіи по налогу для бѣдныхъ и прочимъ мѣстнымъ сборамъ. Онъ отличается

отъ прусской Klassensteuer тѣмъ, что не принимаетъ классовъ, но опредѣляетъ доходъ каждаго отдѣльнаго домохозяина и взимаетъ подать въ видѣ процента съ этой суммы предполагаемаго дохода. Отъ настоящаго налога на доходъ (Einkommensteuer) онъ также отличается именно тѣмъ, что не стремится изслѣдовать дѣйствительный чистый доходъ, коимъ пользуется обыватель, но принимаетъ болѣе или менѣе произвольныя нормы, напримѣръ, арендную плату за землю или наемную за квартиру, и признаетъ ихъ въ данной мѣстности за выраженія средней примѣрной доходности всѣхъ имуществъ того же разряда.

Наконецъ третій, самый усовершенствованный видъ есть налогъ на чистый доходъ и ренту, называемый въ Англіи income-tax и въ Германіи Einkommensteuer. Мы старались объяснить въ предшествующихъ главахъ, что на практикѣ это предполагаемое совершенство не вполнѣ достигается, что нѣкоторые роды имуществъ, какъ то промышленные торговые обороты, при этой системѣ уклоняются отъ обложенія и пользуются въ сравненіи съ недвижимой собственностію значительными льготами. Усовершенствованной называемъ мы эту систему только въ томъ отношеніи, что она дѣйствительно преслѣдуетъ высшую цѣль, стремится узнать не только примѣрную среднюю доходность, но и дѣйствительную, не только валовую, но и чистую; наконецъ, и это главное ея преимущество, что она привлекаетъ къ обложенію всѣ роды доходовъ, ренту земель и капиталовъ, торговые и промышленные обороты и личный трудъ, заработки извѣстныхъ размѣровъ.

Который изъ этихъ разныхъ видовъ наиболѣе примѣнимъ къ земскимъ раскладкамъ въ Россіи? Какія основанія могутъ быть приняты для постепеннаго лучшаго уравненія податей и повинностей? Вотъ вопросы, которые мы предположили изслѣдовать и по возможности разрѣшить въ этой главѣ.

III. Объ основаніяхъ земскихъ смѣтъ и раскладокъ въ Россіи.

Въ первыхъ двухъ отдѣлахъ этой и предъидущей главы мы старались объяснить, что основанія, предуказанныя для раскладки земскихъ сборовъ въ Россіи, суть цѣнность и доходность имуществъ и что эти основанія въ нѣкоторомъ отношеніи соотвѣтствуютъ системѣ, принятой въ Англіи для раскладки мѣстныхъ сборовъ (local-taxes), и въ Пруссіи для такъ называемой классной подати.

Общее ихъ сходство заключается въ томъ, что по всѣмъ этимъ порядкамъ обложенія платежныя средства обывателей опредѣляются мѣстными властями и собраніями, въ кругу самихъ податныхъ сословій и

по общему соображенію о доходности отдѣльныхъ имуществъ и хозяйствъ.

Чтобы не вращаться въ безвыходномъ кругу безконечныхъ колебаній и недоразумѣній, мы должны предпослать дальнѣйшимъ нашимъ изслѣдованіямъ предположеніе, что эти основанія окончательно у насъ введены и узаконены и что собственно задача, «предоставленная. усмотрѣнію земскихъ учрежденій, есть установленіе подробностей раскладки», какъ о томъ сказано въ ст. 11-й временныхъ правилъ и подтверждено въ указѣ 21 ноября 1866 года.

Но это выраженіе, «подробности раскладки», только тогда имѣло бы ясный смыслъ, когда и самыя «основанія раскладки» были бы ясно выражены и поняты въ истинномъ ихъ значеніи.

Къ сожалѣнію это не такъ.

Мы перешли съ отвагою, свойственной славянской натурѣ, къ новому порядку обложенія, прежде чѣмъ уразумѣли смыслъ этой коренной реформы и даже прежде чѣмъ законодатели сознали ея глубокое, всеобъемлющее значеніе. Выраженіе «главными основаніями раскладки полагаются цѣнность и доходность имуществъ», это простое изрѣченіе, которое преобразовываетъ все хозяйственное управленіе нашего отечества, было прописано какъ будто вскользь, мимоходомъ, между другими болѣе нужными дѣлами — и какъ только земскія учрежденія принялись за дѣйствительное, добросовѣстное, радикальное развитіе этого основнаго начала, оказалось, вопервыхъ, что правительство вовсе не думало облагать всѣ имущества по ихъ доходности и спѣшило оградить цѣлый разрядъ предметовъ, фабрики, заводы, промыслы, торговлю отъ самовластнаго дѣйствія управъ и собраній, примѣнившихъ къ нимъ общій принципъ, торжественно провозглашенный законодательною властію; вовторыхъ, спустя нѣсколько лѣтъ оказалось также, что эта система подоходныхъ раскладокъ не признается ни удобною, ни примѣнимою къ нашему народному быту съ точки зрѣнія фискальныхъ правительственныхъ интересовъ, что при возникающемъ вопросѣ о податной реформѣ раскладка по доходности вовсе устраняется и что для улучшенія податной системы, для уравненія тягостей предлагается въ 1871 г. вовсе не то начало, которое рекомендовано и введено было въ дѣйствіе въ 1865 г. въ 30 губерніяхъ и 300 уѣздахъ, а другое, совершенно противоположное — начало окладныхъ сборовъ съ земли, съ дворовъ.

Такимъ образомъ основанія земскаго хозяйственнаго управленія въ Россіи все болѣе и болѣе расходятся съ началами, принимаемыми для финансовой казенной податной системы, между тѣмъ какъ въ другихъ

государствахъ всѣ стремленія направлены къ тому, чтобы привести ихъ къ соглашенію и извлечь экстраординарные рессурсы для казны (income-tax въ Англіи, Einkommensteuer въ Пруссіи) изъ тѣхъ же источниковъ и такимъ же порядкомъ раскладки, какіе приняты для мѣстныхъ сборовъ (local-taxes), для общественныхъ повинностей (Gemeinde-Abgaben).

По этимъ соображеніямъ мы считаемъ нужнымъ прежде всего разсмотрѣть общій вопросъ:

Могутъ ли земскіе сборы и казенные прямые налоги быть установлены на различныхъ основаніяхъ или слѣдуетъ ихъ привести къ одной общей системѣ?

Во всѣхъ новѣйшихъ финансовыхъ мѣропріятіяхъ замѣтно стремленіе установить одни общія основанія для всѣхъ прямыхъ податей и повинностей мѣстныхъ и государственныхъ, земскихъ и казенныхъ, и устроить податную систему такъ, чтобы съ однихъ и тѣхъ же предметовъ обложенія казна и земство взимали, каждое отдѣльно, свои проценты и сборы.

Вмѣстѣ съ тѣмъ также положительно выясняется основное правило, что для мѣстныхъ общественныхъ и земскихъ повинностей прямые налоги несравненно удобнѣе косвенныхъ и что поэтому первые должны преимущественно служить для раскладки земскихъ сборовъ, а вторые для государственныхъ.

Въ Англіи это было исконнымъ и кореннымъ основаніемъ податной системы; кругъ дѣйствій мѣстныхъ учрежденій былъ очерченъ и въ системѣ налоговъ, какъ и по всѣмъ прочимъ предметамъ вѣдомства, съ замѣчательною строгостію: завѣдуя всѣми дѣлами внутренняго управленія, они пользовались и всѣми источниками внутренней производительности, всѣми прямыми налогами для покрытія текущихъ расходовъ, для удовлетворенія прямыхъ нуждъ и пользъ.

Правительство не вмѣшивалось ни въ производство мѣстныхъ дѣлъ и суда, ни въ хозяйственное состояніе общинъ, оставляя въ ихъ распоряженіи всѣ рессурсы прямаго обложенія; съ своей стороны, блюдя высшіе интересы страны и внѣшнюю ея безопасность, всемірную торговлю, мореплаваніе, политическія связи и сношенія метрополіи съ колоніями и другими державами, правительство для этихъ чрезвычайныхъ и внѣшнихъ расходовъ оставляло за собой всѣ косвенные налоги и ими почти исключительно покрывало издержки государственнаго правленія, содержаніе арміи, флота, министерствъ и центральныхъ учрежденій.

Такимъ образомъ податная сила государства развивалась и росла,

можно сказать, изъ двухъ корней: прямые налоги обращались на земское мѣстное самоуправленіе, а косвенные — служили для государственнаго устроенія; казна и земство имѣли каждое свое особое поприще дѣйствій, свои особые источники, изъ коихъ черпали свои доходы, не мѣшая другъ другу излишнимъ обремененіемъ однихъ и тѣхъ же предметовъ обложенія.

Въ исходѣ XVIII-го столѣтія изъ этого основнаго правила сдѣланы были два изъятія введеніемъ поземельной подати (land-tax) и подоходной (income-tax); но изъятія эти не уничтожили, а напротивъ подтвердили правило: поземельная подать вскорѣ оказалась такимъ неудобнымъ и скуднымъ источникомъ дохода, что уже въ 1798 г. была фактически отмѣнена распоряженіемъ, отмѣнившимъ дальнѣйшую переоцѣнку земель, и впослѣдствіи другою мѣрою, дозволившею капитализацію и выкупъ самой подати. Въ настоящее время половина ея уже погашена и сумма всего сбора понизилась съ 2 на 1 мил. фунт. ст.

Подоходный налогъ хотя и имѣетъ въ виду покрытіе государственныхъ расходовъ, но по самому способу оцѣнки, раскладки и взиманія входитъ вполнѣ въ кругъ дѣйствій земскихъ учрежденій; выборные земскіе люди и коммиссіи производятъ всю операцію подоходнаго обложенія и только передаютъ взимаемыя суммы въ распоряженіе государственнаго казначейства.

Въ Пруссіи косвенные налоги составляли по сіе время главнѣйшій рессурсъ мѣстныхъ сборовъ, въ особенности пошлина съ муки и мяса (Mahl- und Schlachtsteuer); несправедливость и неудобства ея признаются единогласно и вопросъ объ отмѣнѣ косвенныхъ повинностей въ пользу городовъ можно считать уже порѣшеннымъ, хотя еще распоряженія о томъ не послѣдовало. Эти пошлины упорно отстаиваются средними классами городскихъ обывателей, для коихъ они представляютъ самый удобный способъ обложенія низшихъ сословій и даже постороннихъ жителей, и въ своихъ ходатайствахъ объ удержаніи этихъ налоговъ они наивно объясняютъ, между прочимъ, что чрезъ нихъ привлекаются косвеннымъ образомъ къ городскимъ доходамъ подгородные жители и селенія, закупающіе отчасти въ городахъ высшіе сорта муки и мяса, которыхъ нѣтъ въ сельскомъ быту. — Неуравнительность этого налога такова, что по расчету, сдѣланному однимъ изъ лучшихъ экономистовъ Германіи Крисомъ (Kries, Ueber die Mahl- und Schlachtsteuer), онъ за свое семейство, состоявшее изъ 4-хъ взрослыхъ, уплачивалъ налога 4 тал. въ годъ, а семья чернорабочаго, живущаго въ томъ же домѣ, состоявшая изъ 2-хъ совершеннолѣтнихъ и 8 дѣтей, платила 9 тал.

Новѣйшія мѣропріятія и проектъ земскаго положенія (Entwurf der Kreisordnung), предложенный палатамъ въ 1870 году, указываютъ на двоякое стремленіе прусскаго правительства; вопервыхъ, установить общія основанія для налоговъ, какъ казенныхъ, такъ и земскихъ; вовторыхъ, принять для размѣра сихъ послѣднихъ только прямыя подати, die directen Staatssteuern. Изъ косвенныхъ налоговъ оставляется въ распоряженіи земства только вышеупомянутая Mahl- und Schlachtsteuer въ тѣхъ городахъ, гдѣ она еще не отмѣнена, но съ запрещеніемъ вводить ее вновь или возвышать эти сборы.

Примѣняя эти опыты другихъ странъ къ русскому быту, мы смѣемъ думать, что соображенія, побудившія Англію и Пруссію принять для земскаго обложенія исключительно систему прямыхъ налоговъ, имѣютъ еще большую силу у насъ. Если разумѣть вообще подъ названіемъ прямыхъ такія подати и повинности, которыя взимаются непосредственно съ имуществъ, съ жителей и съ произведеній, а подъ именемъ косвенныхъ сборовъ — взимаемые съ предметовъ потребленія, то очевидно, что первыя имѣютъ болѣе свойство мѣстныхъ налоговъ, чѣмъ вторые: лицо, имущество и всякая производительность связаны съ жительствомъ, осѣдлостію, помѣщеніемъ и съ тѣми естественными силами, которыя называются производительными; напротивъ — потребленіе, расходъ не имѣютъ никакого соотношенія къ мѣстности, губерніи, уѣзду, городу или селенію, слѣдовательно, устанавливая косвенные сборы съ мяса, муки, вина, табаку, соли, дровъ или топлива, отдѣльное собраніе облагаетъ въ дѣйствительности не своихъ обывателей — потребителей, а постороннихъ жителей — производителей другихъ губерній и уѣздовъ, на коихъ власть его вовсе не распространяется.

Поэтому мы думаемъ, что косвенный налогъ есть оружіе слишкомъ острое и опасное, чтобы быть предоставленнымъ въ распоряженіе мѣстныхъ учрежденій, что онъ въ ихъ рукахъ можетъ легко превратиться въ орудіе личнаго и частнаго соперничества, въ запретительную и охранительную систему въ пользу отдѣльныхъ сословій, лицъ и мѣстностей и въ ущербъ всѣмъ прочимъ.

Прямые налоги, напротивъ, по нашему мнѣнію, должны быть всецѣло или по крайней мѣрѣ предпочтительно предоставлены мѣстнымъ учрежденіямъ на покрытіе текущихъ расходовъ внутренняго управленія, въ такомъ смыслѣ, чтобы земскія собранія или коммиссіи производили всю оцѣнку имуществъ или весь расчетъ душъ, земель, дворовъ (если эти основанія еще временно должны быть удержаны) и раскладку всякихъ прямыхъ повинностей и

податей, земскихъ и казенныхъ, первыхъ по проценту обложенія, выводимому самими земскими учрежденіями, вторыхъ по размѣру, установленному правительствомъ, но на однихъ и тѣхъ же общихъ основаніяхъ, по расчетамъ, производимымъ земствомъ, мѣстными собраніями или коммиссіями, выборными людьми, податными сословіями.

Мы понимаемъ какъ это предложеніе покажется несообразнымъ съ фискальными воззрѣніями, предполагающими, что казна никакъ не должна выпускать изъ своихъ рукъ источниковъ государственнаго дохода и что не земскія раскладки должны служить основаніемъ для казенныхъ податей, а напротивъ послѣднія — для размѣра земскихъ повинностей.

Это послѣднее основаніе принято во Франціи и называется системой добавочныхъ сантимовъ. Она представляетъ въ политическомъ отношеніи большія удобства для правительства, позволяя ему вліять непосредственно и на земскія смѣты и покрывать ихъ добавленіемъ нѣсколькихъ сантимовъ къ прежде установленнымъ; но въ финансовомъ отношеніи, даже съ точки зрѣнія казенныхъ интересовъ, оказывается гораздо менѣе производительною, чѣмъ порядокъ самообложенія, принятый въ Англіи и Пруссіи для раскладокъ государственныхъ повинностей. Во Франціи, при порядкѣ казеннаго кадастра, налогъ на поземельную и недвижимую собственность остается неподвиженъ или даже нѣсколько упадаетъ: въ 1830 г. онъ простирался на 170.279,627 фр., а въ 1862 г. на 166.487,008 фр. Въ Англіи, при оцѣнкѣ и раскладкѣ самихъ податныхъ сословій, income-tax представляетъ для государственной казны источникъ почти неисчерпаемый, изъ коего въ случаѣ крайней необходимости извлекаются невообразимыя суммы: въ наполеоновскій періодъ около 15 м. фун. ст. (въ 1815 г.), послѣ крымской войны 16.915,332 фун. (въ 1857 г.).

По налогу для бѣдныхъ оцѣнка представляетъ слѣдующую непрерывную прогрессію:

Въ 1841 г. доходы всѣхъ имуществъ, обложенныхъ этимъ сборомъ, оцѣнены были на . . 62 м. фун. стерл.
» 1850 г. . . . . 67 » » »
» 1856 » . . . . 71 » » »
» 1863 » . . . . 93 » » »

Объясненіе этого факта очень просто: правительство, казна, если они берутся сами за такое дѣло, какъ раскладка налоговъ, должны неизбѣжно принять какія либо неизмѣнныя основанія, какой либо непреложный размѣръ, между тѣмъ какъ нѣтъ ничего измѣнчивѣе доходности имуществъ и платежныхъ средствъ отдѣльнаго лица, которыя и могутъ быть

приведены въ извѣстность только въ тѣсномъ кругу сосѣдей, односельцевъ, согражданъ; изъ этого слѣдуетъ, что тамъ, гдѣ налоги распредѣляются въ видѣ окладныхъ сборовъ по нормальнымъ податнымъ единицамъ, кадастрамъ, инвентарямъ, счету десятинъ, дворовъ, душъ, тамъ податная сила страны какъ будто парализуется и приводится въ застой по невозможности, въ какую поставлено правительство, повѣрять и учитывать ежегодно происходящія измѣненія и колебанія разныхъ цѣнъ и предметовъ обложенія.

Эта постоянная повѣрка, это непрерывное изслѣдованіе возможны только въ средѣ самихъ податныхъ сословій; для нихъ этотъ трудъ также легокъ, какъ онъ недоступенъ для постороннихъ лицъ и фискальныхъ чиновниковъ, и вотъ почему въ Англіи прямые налоги, мѣстные и государственные, возвышаются прогрессивно, сами собой, по мѣрѣ возвышенія народнаго богатства, а во Франціи при таковомъ же возвышеніи остаются неизмѣнны и въ самый цвѣтущій періодъ государственнаго благоустройства, съ 1830 по 1862 годъ, убавились на 4 милл. франковъ.

И такъ правительства, недовѣряющія народу хозяйственнаго управленія, сами наказываются на каждомъ шагу за свою подозрительность и принуждаются самой системой своей политики прибѣгать къ насильственному и всегда не популярному возвышенію податныхъ окладовъ, между тѣмъ какъ возвышеніе это происходитъ само-собой при системѣ самообложенія отъ постепеннаго развитія народнаго богатства и приращенія общей доходности имуществъ.

Понятно, что податныя сословія не имѣютъ никакого побужденія возвышать самый процентъ обложенія, но они имѣютъ прямой интересъ наблюдать за соразмѣрностію податныхъ окладовъ, за тѣмъ именно, чтобы всѣ имущества и лица платили ровно по своимъ платежнымъ средствамъ и это побужденіе такъ естественно, такъ сильно, что оно постепенно повышаетъ и общую сумму податныхъ окладовъ, посредствомъ этого взаимнаго и обоюднаго надзора податныхъ обывателей однихъ за другими.

Изъ этихъ соображеній мы выводимъ слѣдующее заключеніе:

Податная система должна стремиться къ тому, чтобы привести всѣ прямые налоги — какъ земскіе, такъ и государственные — къ однимъ основаніямъ, если и не совершенно тождественнымъ, то по крайней мѣрѣ не противоположнымъ; можно взимать съ однихъ и тѣхъ же предметовъ обложенія одни сборы на мѣстныя потребности, другіе на государственныя, но нельзя облагать одинъ и тотъ же предметъ разными сборами на

разныхъ основаніяхъ. Такъ, напримѣръ, принимая домохозяина въ крестьянскомъ быту за единицу обложенія, нельзя его облагать одновременно по числу душъ или десятинъ владѣнія и по доходности тѣхъ же душъ и десятинъ, и въ такомъ случаѣ податная система доходитъ до такихъ безсмысленныхъ выводовъ, какіе мы и видимъ въ нашемъ сельскомъ быту — что одно вѣдомство, казна, взимаетъ съ крестьянскихъ земель болѣе податей, чѣмъ эти земли по оцѣнкѣ другаго вѣдомства, земства, даютъ дохода.

Поэтому мы полагаемъ, что **правительство, положивъ въ основаніе земскихъ раскладокъ цѣнность и доходность имуществъ, должно придерживаться тѣхъ же основаній и для государственныхъ прямыхъ налоговъ.**

Но очевидно, что такое коренное преобразованіе, какъ переложеніе подушныхъ и поземельныхъ сборовъ на цѣнность и доходность, требуетъ разъясненія многихъ предварительныхъ вопросовъ, которые мы постараемся разсмотрѣть здѣсь въ нѣкоторой послѣдовательности.

Главное возраженіе или сомнѣніе, которое обыкновенно заявляется противъ подоходнаго обложенія, состоитъ въ томъ, что оно предполагаетъ высокій уровень народнаго богатства, что оно непримѣнимо къ низшимъ разрядамъ плательщиковъ и имуществъ, къ мелкимъ единицамъ и предметамъ доходности, и что поэтому при введеніи этой системы слѣдовало бы исключить всю массу крестьянъ, мѣщанъ, разночинцевъ и проч.

Въ странѣ, гдѣ подоходный налогъ прошелъ чрезъ опыты многихъ столѣтій, въ Англіи, при первоначальномъ порядкѣ земскихъ раскладокъ привлекались къ окладу всѣ разряды доходовъ, безъ различія ихъ размѣра, крупные и мелкіе; но вскорѣ оказалось необходимымъ изъять нѣкоторую часть и хотя это изъятіе не было утверждено законодательнымъ порядкомъ, но на практикѣ, какъ мы видѣли, около 24°/₀ мелкихъ домовладѣльцевъ вовсе исключаются изъ оклада по неимуществу; такого же рода косвенной льготой пользуются по закону и всѣ мелкіе оброчники, арендаторы, жильцы, если оброчная статья или наемная плата ниже 10 фун. (70 руб.), и въ такомъ случаѣ вмѣсто нихъ облагается землевладѣлецъ или домовладѣлецъ.

На этомъ основаніи изъ 1.713,000 строеній низшаго разряда вовсе увольняются отъ земскихъ сборовъ около 411,000; всѣхъ же обывателей (occupiers), изъятыхъ изъ оклада, считалось 1.100,755, то есть около $\frac{1}{5}$ податныхъ лицъ.

Во Франціи, въ 1851 году, освобождены по бѣдности отъ поземель-

наго налога изъ числа 7.846,000 собственниковъ около 3.000,000; кромѣ того до 600,000 владѣльцевъ платили въ сложности не болѣе 5 сантимовъ каждый. Слѣдовательно, число уволенныхъ по неимуществу податныхъ обывателей составляло почти 46%.

Въ Пруссіи земскіе сборы доселѣ взимались большею частію изъ косвенныхъ налоговъ (Mahl- und Schlachtsteuer). При введеніи классной подати предположено было распространить податные оклады до самыхъ низкихъ разрядовъ и для этого придумана система классовъ, изъ коихъ послѣдній облагается въ мѣсяцъ всего 1 злбр. 3 пф., или въ годъ ½ талеромъ. Отдѣльныхъ лицъ или домохозяевъ, приписанныхъ къ этому классу, считалось въ 1866 г. 4.033,813. Хотя въ законоположеніяхъ нынѣ дѣйствующихъ и не дѣлается никакого изъятія въ пользу низшаго разряда плательщиковъ, но можно предвидѣть изъ проекта земскаго положенія, предложеннаго правительствомъ, что необходимость эта уже сознается и въ § 9 этого проекта (Entwurf der Kreisordnung) сказано, что земскимъ собраніямъ (Kreistag) предоставляется увольнять вовсе отъ земскихъ сборовъ обывателей, приписанныхъ къ низшимъ тремъ классамъ, окладъ коихъ простирается отъ ½ тал. до 2 тал.

Изъ этого видно, что полное и строгое уравненіе нигдѣ не достигается и что при французской системѣ поземельнаго кадастроваго налога, точно также какъ и при англійскомъ подоходномъ обложеніи, извѣстное число лицъ и имуществъ низшихъ разрядовъ изъемлется изъ окладовъ, потому собственно, что таковые мелкіе и дробные сборы не покрываютъ издержекъ взиманія.

Въ Россіи мы задались мыслію непремѣнно привлечь всѣ лица и имущества къ податному окладу и думаемъ достичь этого посредствомъ обложенія душъ, десятинъ, дворовъ, то есть, такихъ единицъ, которыя легко могутъ быть сосчитаны, смѣрены и повѣрены; но въ результатѣ мы приходимъ къ такому же недочету, то есть, что мелкія суммы взысканій, вовсе исключаемыя въ другихъ странахъ изъ самихъ окладныхъ книгъ, у насъ хотя и вносятся въ раскладки, но большею частію остаются въ недоимкѣ, причисляются къ безнадежнымъ взысканіямъ и въ концѣ концовъ, по истеченіи нѣкотораго времени, списываются со счетовъ по милостивымъ манифестамъ или просто по невозможности отыскать плательщиковъ и ихъ имущество.

Итакъ замѣчаніе, что при введеніи налога на доходъ слѣдуетъ исключить извѣстную часть плательщиковъ, отчасти справедливо; но это замѣчаніе относится и ко всѣмъ прочимъ прямымъ налогамъ. При всякихъ взысканіяхъ есть извѣстный предѣлъ, гдѣ благонадежность и самостоя-

тельность плательщика такъ сомнительны, что значительный процентъ предполагаемаго сбора можетъ напередъ быть признанъ безнадежнымъ. Вся разница между порядками, принятыми у насъ и въ другихъ государствахъ, состоитъ въ томъ, что въ Россіи эта безнадежность признается тогда, когда уже на взысканіе истрачено много времени, денегъ и переписки, между тѣмъ какъ въ другихъ законодательствахъ она предвидится и расчитывается впередъ.

Но въ порядкѣ увольненія или признанія этой безнадежности оказывается въ разныхъ государствахъ существенное различіе: во Франціи свидѣтельство о неимуществѣ (pour cause d'indigence) выдается административнымъ порядкомъ префектомъ, и таковое свидѣтельство, увольняя обывателя отъ казенныхъ податей, вмѣстѣ съ тѣмъ освобождаетъ его и отъ земскихъ добавочныхъ сантимовъ.

Въ Англіи по всѣмъ мѣстнымъ сборамъ (local-taxes) это право предоставлено усмотрѣнію земскихъ властей и собраній, и хотя положительнаго закона о податныхъ льготахъ не имѣется, но на практикѣ установилось правило, что оцѣнщики могутъ исключать изъ оклада тѣхъ домохозяевъ, доходъ коихъ ниже 10 фун. стерл. (70 руб.); изъятіе это необязательно и предоставляется ихъ усмотрѣнію и утвержденію приходскаго собранія.

Въ Пруссіи по настоящее время еще удерживается такой же административный порядокъ, какъ во Франціи; свидѣтельство о неимуществѣ выдается ландратомъ. Но въ проектѣ земскаго устава, о коемъ мы уже упоминали (Entwurf der Kreisordnung § 9), предположено перенести это важное право на земскія собранія (Kreistag) и предоставить имъ увольнять вовсе отъ земскихъ сборовъ плательщиковъ, приписанныхъ къ тремъ низшимъ классамъ, окладъ коихъ опредѣленъ въ $\frac{1}{2}$, 1 и 2 талера въ годъ.

Руководствуясь этими примѣрами, мы полагаемъ, что **земскимъ учрежденіямъ принадлежитъ право увольнять отъ мѣстныхъ сборовъ извѣстный, низшій разрядъ плательщиковъ, что этотъ разрядъ долженъ быть указанъ законодательнымъ порядкомъ и что въ предѣлахъ этого разряда увольненіе должно зависѣть отъ сужденія мѣстныхъ властей или собраній.**

Такъ напр. въ крестьянскомъ сословіи можно принять за низшій разрядъ домохозяина, неимѣющаго вовсе полеваго надѣла или имѣющаго неполный надѣлъ; можно предоставить земскимъ учрежденіямъ исключать такихъ домохозяевъ изъ оклада, если неимущество ихъ заслуживаетъ

снисхожденія; на этомъ основаніи льготой отъ земскихъ сборовъ могли бы пользоваться вдовцы и вдовы, сироты и вообще всѣ хозяева, которые не держатъ полнаго тягловаго участка или не располагаютъ полной рабочей силой.

Законодательство не можетъ предусмотрѣть всѣхъ случаевъ бѣдности и несостоятельности; оно не должно распространять льготы и изъятія на цѣлыя сословія, классы и разряды, но оно можетъ ограничить эти изъятія извѣстной нормой, предоставить самимъ податнымъ сословіямъ увольнять или облегчать тѣхъ домохозяевъ, которые по явной ихъ несостоятельности записываются въ окладные листы только для счета и усложняютъ процессъ взиманія безконечными хлопотами, взысканіями и расходами.

Стремленіе найти такую абсолютно-равномѣрную норму, которая бы примѣнялась ко всѣмъ разрядамъ имуществъ, можно признать ошибочнымъ уже и потому, что оно вводитъ управленіе въ совершенно безплодные расходы, въ мелочныя и стѣснительныя взысканія, не покрываемыя взысканными суммами.

Что надо разумѣть подъ словами цѣнность и доходность имуществъ? Значитъ ли это, что въ основаніе раскладокъ могутъ быть приняты одновременно и совмѣстно тотъ или другой способъ измѣренія? Что по однимъ имуществамъ и въ однихъ уѣздахъ раскладка можетъ быть произведена по цѣнности, а по другимъ предметамъ и въ другихъ уѣздахъ по доходности?

Изъ буквальнаго смысла этой статьи надо заключить, что земскимъ учрежденіямъ предоставляется не только выборъ изъ этихъ двухъ совершенно различныхъ основаній, но и право примѣнять ихъ по своему усмотрѣнію къ разнымъ предметамъ обложенія.

Эта неопредѣлительность была одною изъ главнѣйшихъ причинъ замѣшательства, послѣдовавшаго въ смѣтахъ и раскладкахъ повинностей.

Послѣдствія ея были такъ разнообразны, что мы считаемъ нужнымъ представить пеструю картину разнорѣчій и недоразумѣній, въ которыя поневолѣ впали земскія учрежденія по причинѣ этихъ недомолвокъ основнаго закона.

Къ первоначальной сбивчивости этихъ статей, 9 и 11-й временныхъ правилъ, прибавилось еще впослѣдствіи превратное истолкованіе ихъ по закону 21-го ноября; затѣмъ особыя распоряженія объ изъятіи казенныхъ земель и лѣсовъ, наконецъ и частныя воззрѣнія нѣкоторыхъ губернаторовъ — и всѣ эти причины вмѣстѣ взятыя породили такую смѣ-

шанную систему раскладокъ, какую едва ли можно себѣ представить въ благоустроенномъ и единодержавномъ государствѣ.

Главныя разнорѣчія обнаружились въ слѣдующемъ:

1. Такъ какъ по торговымъ документамъ установленъ былъ окладной сборъ независимый отъ смѣтныхъ исчисленій и этотъ налогъ почти во всѣхъ губерніяхъ достигъ максимума, то оставалось рѣшить вопросъ, кто же этимъ сборомъ воспользуется: губернія ли для уравнительнаго зачета этого прихода въ смѣты всѣхъ уѣздовъ, или тотъ отдѣльный уѣздъ, гдѣ поступаетъ сборъ? Вопросъ чрезвычайно важный въ нѣкоторыхъ промышленныхъ мѣстностяхъ, гдѣ налогъ этотъ достигаетъ 29% всѣхъ земскихъ сборовъ (въ Московской губ.) или 27% (въ Херсонской). Это недоразумѣніе не было разрѣшено и послѣдствіемъ было то, что:

a) Въ однихъ уѣздахъ этотъ источникъ былъ раздѣленъ между губернскими и уѣздными смѣтами.

b) Въ другихъ — уѣздныя собранія взяли весь сборъ съ торговыхъ документовъ въ уѣздный налогъ, и

c) Въ третьихъ — этотъ источникъ вовсе не облагался уѣзднымъ сборомъ и весь остался въ губернской смѣтѣ.

2. Такъ какъ правильное соотношеніе между разными имуществами было нарушено распоряженіями, изъявшими изъ раскладки торговые документы и предписавшими особую процедуру оцѣнокъ для фабрикъ и заводовъ, то поземельная раскладка осталась главнымъ и въ нѣкоторыхъ губерніяхъ почти единственнымъ источникомъ земскихъ доходовъ:

a) Въ центральныхъ губерніяхъ (Воронежской, Тамбовской, Тульской) облагались сначала земли, а на прочія имущества разлагалась только та сумма, какая оставалась отъ поземельнаго налога; нѣкоторые уѣзды находили даже справедливымъ увольнять вовсе отъ налога городскія имущества; другіе — фабрики, заводы и торговыя помѣщенія.

b) Въ сѣверныхъ губерніяхъ (Новгородской, Ярославской, Костромской), напротивъ, опредѣляли общую доходность какъ земель, такъ и прочихъ предметовъ и по этой доходности взимали одинаковый процентъ.

3. Но процентъ взимался то съ цѣнности, то съ доходности, то съ обѣихъ вмѣстѣ, то съ одной — по однимъ предметамъ, то съ другой — по другимъ, то ни съ той ни съ другой, а съ особыхъ основаній, придуманныхъ мѣстными собраніями и общественными дѣяте-

лями. Отъ этого произошла въ поземельной раскладкѣ слѣдующая разница:

a) Въ 8 губерніяхъ раскладка произведена по цѣнности земель.

b) Въ 7 губерніяхъ по доходности.

c) Въ 12 губерніяхъ допущены по уѣздамъ разныя основанія, такъ что одни уѣзды разлагали свои сборы по цѣнности, другіе по доходности, а для распредѣленія губернскихъ повинностей не имѣли никакого общаго основанія.

d) Въ трехъ губерніяхъ (Петербургской, Олонецкой и Пензенской) и въ 48 уѣздахъ другихъ губерній приняты подесятинные оклады, общіе по цѣлому уѣзду и установленные независимо отъ цѣнности и доходности.

e) Въ 11 уѣздахъ разныхъ губерній обложены кромѣ земли крестьянскіе дворы, а въ нѣкоторыхъ изъ нихъ всѣ сельскія строенія, которыя названы «помѣщеніями» и несутъ окладъ отъ 10 до 48 коп. съ каждаго.

f) Въ одномъ уѣздѣ, Кременчугскомъ, раскладка произведена по земельнымъ участкамъ и среднимъ числомъ причитается съ каждаго участка по 1 р. 12 коп. сбора.

g) Наконецъ, огромная разница оказывается также въ раскладкѣ поземельнаго сбора отъ того обстоятельства: раздѣляются ли земли на разряды и на какіе именно; различаются ли угодья отъ пустыхъ земель или нѣтъ; относятся ли лѣсныя дачи къ первымъ или вторымъ; облагаются ли лѣса на корню по пространству, или при сплавѣ и продажѣ по лѣсному матеріалу; наконецъ, на какомъ основаніи вычисляются неудобныя земли — по межевымъ ли съемкамъ и какимъ именно, генеральнымъ или хозяйственнымъ, или по показаніямъ казны, удѣловъ и частныхъ владѣльцевъ.

4. При оцѣнкѣ городскихъ имуществъ представились точно такія же разности, смотря по тому, какое основаніе принималось для раскладки, «цѣнность или доходность», и какимъ порядкомъ опредѣлялись та или другая. Но кромѣ того открываются и совершенно исключительные случаи:

a) Въ нѣкоторыхъ городахъ разныхъ губерній (Костромской, Вятской, Казанской) налога съ городскихъ имуществъ не назначено вовсе.

b) Въ нѣкоторыхъ уѣздахъ (между прочимъ во всей Петербургской губерніи) налогъ этотъ опредѣленъ въ видѣ добавочнаго сбора къ казенной подати, по 2 коп. съ рубля въ Петербургскомъ уѣздѣ и по 10 коп. въ прочихъ уѣздахъ.

5. При распредѣленіи губернскаго сбора по уѣздамъ приняты три системы:

a) По первой, наиболѣе правильной, онъ раздѣлялся пропорціонально цѣнности или доходности податныхъ имуществъ.

b) По второй (между прочимъ во Владимірской губерніи) по числу душъ и количеству земли.

c) По третьей (Орловской губ.) по числу гласныхъ.

Мы исчислили здѣсь 17 случаевъ или видоизмѣненій земскихъ раскладокъ.

Одни изъ нихъ болѣе важны, другіе менѣе, но если принять въ уваженіе, что при расчетѣ окладныхъ сборовъ измѣненіе одной суммы имѣетъ вліяніе на всѣ прочія и что самое повидимому ничтожное отступленіе отъ общаго основанія влечетъ за собой неуравнительное распредѣленіе всего налога, если вспомнить, что болѣе 300 уѣздныхъ собраній, дѣйствуя безъ всякаго руководства и соглашенія избирали по своему усмотрѣнію тѣ или другіе способы раскладки, то легко себѣ вообразить, какое смутное положеніе произошло отъ этой неопредѣлительности основнаго законоположенія.

Подъ словами «подробности раскладки», установленіе коихъ предоставляется земскимъ учрежденіямъ, по ст. 11-й временныхъ правилъ, разумѣются именно эти способы и пріемы, отъ выбора коихъ зависитъ вся правильность податнаго обложенія.

Основанія, указанныя въ той же статьѣ — «цѣнность и доходность» — сами по себѣ не имѣютъ никакого опредѣлительнаго смысла, покуда законъ не указалъ, что признается доходностію, какое соотношеніе она имѣетъ съ цѣнностію, какимъ порядкомъ она исчисляется.

Поэтому мы полагаемъ, что установленіе этихъ, такъ называемыхъ, «подробностей» составляетъ, напротивъ, сущность земскихъ раскладокъ и что ихъ надо опредѣлить законодательнымъ порядкомъ, если не желать введенія 300 различныхъ податныхъ системъ въ 30 губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія.

Первая и самая существенная изъ этихъ подробностей есть опредѣленіе самаго понятія о доходности. Что разумѣть подъ этимъ общимъ выраженіемъ: 1) нормальную ли, среднюю и примѣрную доходность, основанную на приблизительномъ расчетѣ, что такое-то имущество въ данной мѣстности должно давать столько-то дохода, или 2) дѣйствительный доходъ, т. е. сумму, получаемую владѣльцемъ по опре-

дѣленію кадастра, инвентаря или другихъ межевыхъ и оцѣночныхъ дѣйствій.

Первая система, нормальная, означаетъ такую оцѣнку, которая, установивъ нѣкоторые роды имуществъ и подраздѣливъ ихъ на разряды имѣетъ въ виду вывести только среднюю, приблизительную доходность этихъ родовъ и разрядовъ и затѣмъ, приписывая отдѣльныя имущества къ этимъ классамъ, опредѣлить ихъ податной окладъ по таковому примѣрному исчисленію.

Другая система, которую можно назвать кадастровою или инвентарною, означаетъ, напротивъ, такое дѣйствіе, при коемъ по каждому отдѣльному имуществу, производится описаніе, межевая съемка и затѣмъ точное исчисленіе дѣйствительной доходности.

Послѣдняя система введена во Франціи и основана на подробной кадастраціи всѣхъ земельныхъ участковъ (parcelles), и прочихъ недвижимостей. Первая принята въ Англіи и Пруссіи, но съ нѣкоторыми весьма важными оттѣнками въ производствѣ оцѣночной операціи; эти оттѣнки мы считаемъ нужнымъ объяснить здѣсь съ нѣкоторою подробностію, потому что ими выясняется самое существо нормальной оцѣнки, ея выгоды и неудобства и вообще практическое примѣненіе подоходнаго обложенія.

Въ Англіи общей нормой для оцѣнки имуществъ по налогу для бѣдныхъ и по всѣмъ прочимъ мѣстнымъ сборамъ полагается арендная или наемная плата; вся система земскихъ оцѣнокъ основана на исходномъ предположеніи, что эта цѣна выражаетъ чистую ренту или доходъ и что по ней опредѣляется податной окладъ; оцѣнщики не входятъ въ разсмотрѣніе дѣйствительнаго дохода, не различаютъ валоваго прихода отъ чистой прибыли, не вычитываютъ частныхъ издержекъ на ремонтъ строеній, обработку земли и пр. Арендная плата за земли, наемная за квартиру — безусловно признаются нормой для опредѣленія платежныхъ средствъ не собственника, а того лица, которое этими имуществами пользуется, ихъ занимаетъ (occupier); если же имущество не сдано въ оброчное содержаніе, то къ нему примѣняется та же самая средняя цѣна доходности, которая установлена для сдаточныхъ земель и квартиръ.

Въ прусской податной системѣ при всѣхъ видахъ подоходнаго налога (Klassensteuer, Kommunal-Einkommensteuer) принято то же основаніе; оцѣнка не имѣетъ въ виду точнаго и опредѣлительнаго исчисленія доходности, а только примѣрное опредѣленіе платежныхъ средствъ обывателей; она выводится не изъ отдѣльныхъ статей прихода, а изъ сово-

купности всѣхъ обстоятельствъ, обусловливающихъ большую или меньшую зажиточность хозяйства (Haushaltung). Точно также какъ въ Англіи оцѣночнымъ коммиссіямъ предоставлено опредѣлять доходъ по разумному изслѣдованію (reasonable investigation), такъ и въ Пруссіи онѣ не стѣсняются положительными правилами и опредѣляютъ доходность по общимъ соображеніямъ, по присяжнымъ показаніямъ, постановляя свои рѣшенія по совѣсти. Тѣ правила, впрочемъ очень несложныя, которыя преподаны оцѣночнымъ коммиссіямъ, составляютъ только руководство для оцѣнокъ и въ уставахъ именно выговорено, что они должны служить только признаками (Merkmale), по коимъ коммиссіи производятъ оцѣнку.

Но главное отличіе прусскихъ подоходныхъ налоговъ состоитъ въ томъ, что они подводятъ отдѣльныхъ домохозяевъ подъ извѣстные классы, принимая въ основаніе таковой классификаціи всѣ платежныя средства, всѣ личныя, рабочія силы, всѣ имущественные доходы и облагая всѣ лица и имущества, приписанныя къ одному классу, однимъ нормальнымъ окладомъ, между тѣмъ какъ въ Англіи по каждому хозяйству выводится особый окладъ, расчитанный по общему нормальному проценту обложенія.

Вникая въ эти двѣ системы, которыя представляютъ новѣйшій и, если не ошибаемся, наиболѣе совершенный видъ подоходныхъ окладовъ, мы можемъ остановиться на слѣдующихъ главныхъ заключеніяхъ:

Въ основаніе земскихъ раскладокъ можетъ быть принята только нормальная доходность, то есть такая, которая выведена изъ среднихъ цѣнъ, существующихъ въ данной мѣстности на сдачу земель и на наемъ строеній, и изъ прибылей отъ разныхъ промысловъ, торговли, фабрикъ и заводовъ.

Требовать болѣе этого, воображать, что налогъ на доходъ можетъ быть основанъ на точнѣйшемъ изслѣдованіи дѣйствительной ренты, наличнаго прихода, значитъ отказываться отъ самой возможности исполненія и преслѣдовать недосягаемое совершенство. Поэтому вопросъ состоитъ собственно только въ томъ, чтобы сдѣлать выборъ изъ двухъ вышеописанныхъ способовъ исчисленія нормальнаго дохода и примѣненія къ нему податныхъ окладовъ:

Слѣдуетъ ли вычислять процентъ обложенія по каждому лицу или имуществу особо, или же, приписывая къ одному классу разные доходы, подходящіе подъ из-

вѣстный размѣръ, облагать ихъ однимъ среднимъ и постояннымъ окладомъ?

Чтобы отвѣчать на этотъ вопросъ, мы должны еще разъ возвратиться къ историческому развитію подоходныхъ налоговъ въ Англіи и Пруссіи.

Мы видѣли, что англійская система земскихъ раскладокъ была первоначально основана на равномѣрномъ привлеченіи всѣхъ имуществъ мелкихъ и крупныхъ; но уже въ исходѣ XVIII-го столѣтія и еще болѣе въ XIX, представились весьма значительныя затрудненія при исполненіи этой задачи, возраставшія по мѣрѣ развитія народнаго богатства и умноженія доходныхъ статей, такъ что признано было нужнымъ отступить отъ этого строгаго принципа и при раскладкахъ обходить тѣ статьи, которыя оцѣнены ниже 6 фун. ст. (въ послѣдствіи эта норма возвышена на 10 фун. стерл.), или же складывать ихъ вмѣстѣ и переносить окладъ съ арендаторовъ и жильцовъ на самихъ собственниковъ. При дальнѣйшемъ развитіи подоходныхъ налоговъ и примѣненіи ихъ къ государственнымъ податямъ встрѣтились еще новыя затрудненія: расходы оцѣночной операціи и взиманія съ мелкихъ единицъ обложенія такъ много превышали доходъ казны отъ этихъ окладовъ, что англичане, съ своей практической точки зрѣнія, сочли нужнымъ вовсе изъять изъ налога на доходъ всѣ имѣнія, приносящія менѣе 100 фун. стер., или 700 руб. Но тутъ то и оказался главный, коренной недостатокъ англійской системы. Эта демаркаціонная линія, проведенная между крупными и мелкими доходами, эта опредѣлительная цифра въ 100 фун. стер., которая какъ будто разсѣкала всѣхъ обывателей на двѣ категоріи, не только не оправдывалась никакими экономическими соображеніями, но и порождала на практикѣ самыя несправедливыя и ни съ чѣмъ несообразныя послѣдствія; не говоря уже о томъ, что разница въ одномъ фунтѣ дохода производила въ податномъ окладѣ разницу въ 3—4 фунта, въ самой оцѣночной операціи представлялись трудности почти непреодолимыя, проистекавшія отъ порядка вычисленія доходности. Очевидно, что самые крупные доходы, простирающіеся на нѣсколько сотъ фунтовъ, рѣдко ускользали отъ оцѣнки, но когда дѣло доходило до среднихъ, приближавшихся къ нормальной суммѣ 100 фун. стер., то укрывательства и всякія болѣе или менѣе злоумышленныя продѣлки для скрытія дѣйствительнаго дохода повторялись почти безнаказанно.

Слѣдственная коммиссія 1843 г. представила въ этомъ отношеніи очень любопытные факты, изъ коихъ самый крупный былъ тотъ, что изъ числа 420,000 домохозяевъ средняго состоянія, отъ коихъ затребо-

ваны были свѣдѣнія объ ихъ доходахъ, только 150,000 могли быть дѣйствительно привлечены къ налогу. Всѣ остальные 270,000 отдѣлались разными законными, хотя и не вполнѣ добросовѣстными средствами и коммиссія заявила, что большая часть изъ нихъ безъ сомнѣнія пользовалась доходами свыше 100 фунт. стерл., хотя и не могли быть въ томъ уличены.

Свидѣтели и эксперты, всѣ въ одинъ голосъ, подали мнѣніе, что слѣдуетъ привлечь къ налогу на доходъ всѣ имущества и лица, за исключеніемъ развѣ низшихъ разрядовъ (6 и 10 фунт.) и вмѣсто того, чтобы увольнять вовсе доходы ниже 100 фунт., установить нисходящую градацію обложенія такъ, чтобы на каждые 10 фунт. дохода понижался и процентъ обложенія. Этимъ достигалась двоякая цѣль: съ одной стороны средніе доходы отъ 10 до 100 фунт. пользовались бы пропорціональнымъ облегченіемъ, съ другой же оцѣночная операція не приводила бы къ такому отрицательному результату, то есть именно къ тому, что большая часть домохозяевъ, привлекаемыхъ къ налогу, находятъ средство вовсе отъ него уклониться, причиняя такимъ образомъ земству и фиску совершенно безплодныя издержки и безполезный трудъ.

Эти соображенія были, повидимому, приняты во вниманіе въ Пруссіи при введеніи классно-подоходной подати въ 1851 г.; по крайней мѣрѣ, заключенія англійской коммиссіи такъ близко сходятся съ системой, объявленной въ Пруссіи закономъ 1 мая 1851 г. (Gesetz betreffend die Einführung einer Klassen- u. klassificirten Einkommensteuer), что послѣдній можетъ служить полнымъ отвѣтомъ на возраженія англійскихъ коммиссаровъ.

Прусскій уставъ распространилъ принципъ налога на доходъ на всѣ разряды имуществъ и такимъ образомъ отстранилъ главное затрудненіе, указанное англійской коммиссіей, но въ то же время онъ и дополнилъ эту систему совершенно новымъ правиломъ — именно классификаціей.

По этому порядку не требуется, чтобы дѣйствительный или даже нормальный доходъ выводился съ особенною точностію, потому что разница въ нѣсколько сотъ или даже тысячъ талеровъ не измѣняетъ оклада; но кромѣ того въ низшихъ классахъ такъ называемая Klassensteuer вовсе не требуетъ никакого исчисленія.

Хотя приписка обывателя къ классамъ зависитъ отъ общаго соображенія о его платежныхъ средствахъ, однако она основывается не на суммѣ дохода, коимъ она пользуется, а на изслѣдованіи его хозяйственнаго положенія вообще; такъ напримѣръ къ первому, низшему, разряду (die erste Hauptklasse) съ окладомъ отъ 1¼ до 7½ злб. въ мѣсяцъ отне-

сены кромѣ поденщиковъ, батраковъ, подмастерьевъ и такіе землевладѣльцы и промышленники, которые не могутъ существовать изъ доходовъ отъ своей земли и промысла (nicht selbstständig bestehen können) и должны отыскивать другія заработки для своего прокормленія.

Ко второму разряду съ окладомъ отъ 10 до 25 злб. въ мѣсяцъ приписываются самостоятельные домохозяева, проживающіе на доходы отъ своего имѣнія или ремесла, и къ нимъ же причисляются всѣ служители, арендаторы, чиновники, доктора, нотаріусы, подходящіе подъ тѣ же условія, то есть обезпеченные своими промыслами или службой на столько, что покрываютъ ими насущныя свои потребности.

Изъ этого видно, что классификація податныхъ лицъ низшихъ разрядовъ производится, если можно такъ выразиться, по валовой оцѣнкѣ ихъ хозяйственнаго быта, ихъ платежныхъ средствъ; далѣе, въ высшихъ разрядахъ уже указывается нѣкоторая пропорція между доходностію и окладомъ; такъ напримѣръ къ 9 классу классной подати съ окладомъ въ 12 тал. отнесены доходы отъ 500 до 650 тал., къ 10-му съ окладомъ въ 16 тал. — доходы отъ 650 до 800 тал., и такъ далѣе; но въ двухъ низшихъ разрядахъ (Hauptklassen), подраздѣленныхъ на 8 степеней (Stufen) и простирающихся до 500 тал., доходъ собственно не исчисляется, а только предполагается по нѣкоторымъ общимъ признакамъ (Merkmale), указывающимъ большую или меньшую состоятельность плательщика.

Изъ сличенія этихъ двухъ системъ земскихъ раскладокъ мы выводимъ слѣдующее заключеніе, которое по нашему мнѣнію можетъ служить главнымъ основаніемъ обложенія:

Прусская система росписанія обывателей по классамъ, по общему соображенію ихъ платежныхъ средствъ, намъ кажется болѣе удобною для мелкихъ имуществъ и низшихъ разрядовъ плательщиковъ; англійскую же систему исчисленія доходности отдѣльно по каждому хозяйству (household), съ обложеніемъ по проценту съ доходности, мы считаемъ лучшею для оцѣнки среднихъ и крупныхъ доходовъ свыше указанной суммы.

Первую мы назовемъ для большей точности классно-подоходной системой.

Вторую процентно-подоходной.

По нашему мнѣнію ту и другую слѣдовало бы примѣнить къ нашимъ

земскимъ раскладкамъ, съ нѣкоторыми впрочемъ существенными измѣненіями, которыя мы постараемся здѣсь изложить.

Классификація податныхъ обывателей, въ томъ видѣ, какъ она устроена въ Пруссіи, представляетъ съ перваго взгляда ту несообразность или даже опасность, что открываетъ широкое поле произволу. Такъ какъ оцѣночныя коммиссіи не обязываются соблюдать положительныхъ нормъ и въ своихъ дѣйствіяхъ руководствуются только общими сужденіями о бѣдности или зажиточности домохозяевъ, объ ихъ средствахъ существованія и платежа, то очевидно, что это полновластіе дѣлается опаснымъ, если оно не ограждено соотвѣтствующимъ ему правомъ обжалованія таковыхъ рѣшеній и ревизіи или даже кассаціи со стороны высшихъ властей.

Поэтому необходимая принадлежность всякой системы земскаго самообложенія есть строгій и опредѣлительный порядокъ аппеляціи на дѣйствія мѣстныхъ оцѣночныхъ коммиссій; въ этомъ отношеніи англійское законодательство подаетъ очень либеральный примѣръ, допуская противъ раскладокъ мѣстныхъ учрежденій двоякое право обжалованія: судебное въ мировые съѣзды и административное въ центральную коммиссію (general-commission); но опытъ Англіи также указываетъ, что оцѣнка мѣстныхъ властей на столько предпочитается административной, что изъ числа 341,337 оцѣнокъ, произведенныхъ въ 4 года, съ 1846 по 1850 г., только 3,935 дошли до административнаго разбирательства.

Съ другой стороны, оградивъ податныя сословія отъ произвола мѣстныхъ раскладчиковъ, нельзя не признать въ этомъ упрощенномъ порядкѣ класснаго обложенія большія выгоды и удобства; они особенно явны въ такой странѣ, какъ Россія, гдѣ при общинномъ землевладѣніи, при преобладаніи сельскаго населенія, при однообразіи земледѣльческаго промысла, огромныя массы мелкихъ собственниковъ сами собой подходятъ подъ одни и тѣ же разряды, представляя между собой въ хозяйственномъ своемъ быту самыя незначительныя, едва уловимыя разницы.

Но здѣсь возникаетъ цѣлый рядъ вопросовъ, которые требуютъ предварительнаго обсужденія.

Первый и главный изъ нихъ — какіе могутъ быть размѣры обложенія низшихъ классовъ сельскаго населенія?

Вопросомъ этимъ обусловливаются всѣ прочіе, ибо дѣйствительная единица обложенія при всякихъ прямыхъ податяхъ есть все таки домохозяинъ и какую бы систему ни придумывали въ высшихъ правитель-

ственныхъ сферахъ, на практикѣ, въ народномъ быту, въ низшихъ слояхъ, гдѣ взимается налогъ, отвѣтственнымъ лицемъ, общимъ знаменателемъ, къ коему сводятся всѣ платежи, есть и остается все таки домохозяинъ и покуда не найдена и не опредѣлена податная сила низшаго разряда плательщиковъ, до тѣхъ поръ и вся система раскладокъ не имѣетъ основанія. Само собою разумѣется, что задача эта не можетъ быть рѣшена безусловно, что никакой общей нормы установлено быть не можетъ; но въ опытахъ другихъ странъ мы можемъ найти много полезныхъ указаній, много практическихъ руководствъ и по аналогіи придти къ нѣкоторымъ положительнымъ заключеніямъ.

Мы уже выше объяснили, что во всѣхъ податныхъ системахъ есть извѣстный низшій предѣлъ, ниже коего взиманіе прямыхъ налоговъ признается или неудобнымъ или даже безнадежнымъ и что таковымъ предѣломъ считается въ Англіи 10 фунт. стерл. (70 руб.) доходности; а такъ какъ мѣстные сборы въ Англіи составляютъ около 20 — 25% доходности, то эта сумма соотвѣтствуетъ въ средней сложности окладу отъ 8 до 10 руб.

Въ Пруссіи по проекту новаго земскаго положенія допускается, по усмотрѣнію мѣстныхъ собраній, изъятіе изъ оклада обывателей, приписанныхъ къ двумъ низшимъ разрядамъ, окладъ коихъ простирается до 2 талеровъ; а такъ какъ процентъ обложенія по прусской классной подати расчитанъ въ 2%, то это соотвѣтствуетъ доходу въ 100 талер.

Итакъ обязательное обложеніе начинается въ Англіи съ доходовъ въ 70 руб., въ Пруссіи со 100 руб.; мы говоримъ обязательное, то есть, что ниже этихъ суммъ обложеніе или увольненіе предоставляется усмотрѣнію оцѣночныхъ коммиссій и собраній.

Въ Россіи никакого предѣла при раскладкѣ прямыхъ сборовъ не полагается; ни государственныя, ни земскія власти не имѣютъ права исключать плательщиковъ какихъ бы то ни было разрядовъ; общій итогъ повинностей расчитывается по общему валовому счету душъ, десятинъ или дворовъ; правда, самимъ обществамъ предоставляется уравнивать оклады промежъ себя, но съ тѣмъ непремѣннымъ условіемъ, чтобы ни казна, ни земство не теряли ни одного рубля изъ взыскиваемыхъ суммъ и чтобы мѣстные жители сами отъ себя, по чувству правды и справедливости, принимали на свой счетъ и на свою поруку податныя льготы, ими же даруемыя бѣднѣйшимъ своимъ согражданамъ.

Разумѣется, что податныя сословія очень слабо воодушевляются этими высокими чувствами, видя, что они вовсе не раздѣляются казной

и земствомъ — и облагаютъ безпощадно всѣхъ плательщиковъ отъ мала до велика и даже такихъ малыхъ, съ коихъ и взять нечего.

Отъ этого происходитъ явленіе знаменательное, то именно, что въ странѣ несравненно бѣднѣйшей, чѣмъ Англія и Пруссія, податной окладъ съ низшихъ классовъ несравненно выше, чѣмъ въ Англіи и Пруссіи.

Такъ какъ общіе примѣры и средніе выводы по цѣлой имперіи слишкомъ неопредѣленны, то мы выбираемъ для доказательства этого необъяснимаго факта частныя и совершенно положительныя исчисленія, сдѣланныя податной коммиссіей по одной губерніи, Тверской. Коммиссія исчислила, что крестьянскій дворъ Тверской губ., при 12 и 15 дес. надѣла и 3 ревизскихъ душахъ, уплачиваетъ податей съ одной десятины: государственные крестьяне по 184 коп., крестьяне-собственники 239. Но изъ этой платы относится 120 коп. къ оброчной повинности государственныхъ крестьянъ и 171 к. къ выкупнымъ платежамъ бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ. Желая представить самый умѣренный расчетъ, мы откидываемъ эти платы и за тѣмъ остается на десятинѣ крестьянскаго владѣнія государственныхъ и земскихъ платежей 64—68 коп.

Для опредѣленія доходности мы опять обращаемся къ офиціальнымъ даннымъ, къ оцѣнкѣ земскихъ собраній, и такъ какъ средней сложности по всей губерніи не выведено, то мы возьмемъ самую высокую уѣздную оцѣнку Старицкаго уѣзда, по коей цѣнность десятины опредѣлена въ 28 руб., и расчитывая доходность по 6% стоимости, получимъ съ 1 десят. — 168 коп. Платежи составляютъ 40% доходности.—Въ Англіи по расчету, изложенному на 284 стр. этой книги, мелкіе владѣльцы обложены только земскими повинностями по 25% съ доходности земель и домовъ; крупные, кромѣ того, казенными сборами, составляющими вмѣстѣ съ земскимъ окладомъ около 35%.

Изъ этого оказывается, что платежи нашихъ крестьянъ выше окладовъ крупныхъ собственниковъ въ Англіи на 5% и мелкихъ на 15%.

Въ Пруссіи къ низшему разряду плательщиковъ (die erste Hauptklasse der Klassensteuer) приписываются слѣдующія лица: вопервыхъ разные поденщики, батраки, подмастерья, не имѣющіе никакой собственности; вовторыхъ самые мелкіе землевладѣльцы и промышленники; втретьихъ такіе собственники, которые, хотя и пользуются нѣкоторыми доходами отъ своихъ земель и промысловъ, но недостаточно, чтобы содержать себя изъ нихъ и потому должны прибѣгать къ посторонним заработкамъ (Nebenverdienste).

Первые облагаются въ мѣсяцъ 1¼—2½ злб., въ годъ отъ ½ до 1 тал.
Вторые . . . . 5 злб. » 2 тал.
Третьи . . . . 7½ злб. » 3 »

Чтобы сравнить эти оклады съ нашими, надо прежде замѣтить, что классная подать въ Пруссіи взимается только съ совершеннолѣтнихъ отъ 16-ти до 60-лѣтняго возраста, между тѣмъ какъ у насъ всѣ подушные платежи разверстываются по числу ревизскихъ, т. е. всѣхъ наличныхъ душъ мужескаго пола.

Первая степень оклада, взимаемая въ Пруссіи съ поденщиковъ, чернорабочихъ и прочихъ лицъ, не имѣющихъ никакой собственности, соотвѣтствуетъ нашему подушному окладу, котораго по вычисленіямъ податной коммиссіи (докладъ стр. 35-я) причитается въ средней сложности съ ревизской души 2 р. 74 к.; но такъ какъ число ревизскихъ душъ относится къ совершеннолѣтнимъ рабочимъ душамъ въ какъ 1 къ 2¼, то помноживъ 2 р. 74 к. на 2¼, мы получимъ 6 р. 16½ к., вмѣсто ½ тал. и 1 тал., взимаемыхъ въ Пруссіи съ того же класса обывателей. Правда, въ нашемъ сельскомъ быту этотъ разрядъ гораздо малочисленнѣе, чѣмъ въ Пруссіи, гдѣ къ нему приписано большинство плательщиковъ, а именно къ окладу ½ тал. 4.033,813 и къ окладу въ 1 тал. 281-,034 лица, но тѣмъ не менѣе во всякомъ сельскомъ и городскомъ обществѣ оказываются отдѣльныя лица, бобыли, разночинцы, не владѣющіе никакимъ имуществомъ и все таки обложенные подушною податью, простирающеюся, какъ мы выше сказали, на 2 р. 74 к. съ ревизской души, или на 6 руб. 16½ к. съ взрослаго рабочаго.

Для второй степени оклада, въ 2 талера, мы не имѣемъ въ Россіи категоріи, вполнѣ ему соотвѣтствующей; да и самыя выраженія, употребленныя для обозначенія этихъ плательщиковъ въ инструкціи 8 мая 1853 г. — die ganz geringen Grundbesitzer und Gewerbtreibenden — выраженія эти такъ неопредѣлительны, что трудно отыскать, какой именно разрядъ обывателей подъ ними подразумѣвается.

Мы разсмотримъ ихъ въ совокупности съ третьей степенью, въ 3 тал. податнаго оклада, и обратимъ особое вниманіе на опредѣленіе этого класса, на то именно, что къ нему приписываются такіе землевладѣльцы, которые, не извлекая отъ земледѣлія достаточныхъ доходовъ для своего прокормленія, должны прибѣгать къ постороннимъ заработкамъ, поденному или наемному труду.

Вникая въ дѣйствительный смыслъ этого законоположенія, мы должны признать, что въ Россіи большая часть крестьянъ сѣверной и

сѣверо-западной полосы находятся именно въ томъ же самомъ хозяйственномъ положеніи, которое описано въ прусскомъ уставѣ, относительно этого класса мелкихъ собственниковъ, то есть, что они изъ доходовъ отъ своихъ земельныхъ угодій не могутъ себя содержать и для покрытія самыхъ крайнихъ, насущныхъ своихъ нуждъ прибѣгаютъ ежегодно къ отхожимъ промысламъ, извозничеству, лѣснымъ заработкамъ и наемному труду. Если это сравненіе вѣрно, то мы приходимъ къ слѣдующему поразительному выводу.

Въ Пруссіи такой домохозяинъ платитъ прямаго налога въ казну 3 тал. и на земскія повинности можетъ быть обложенъ еще добавочными 50% или $1\frac{1}{2}$ тал., всего $4\frac{1}{2}$ тал., но только съ взрослыхъ душъ своей семьи. Полагая въ семьѣ или крестьянскомъ дворѣ $1\frac{1}{2}$ таковыхъ рабочихъ душъ, мы получимъ съ домохозяина $6\frac{3}{4}$ тал., или 6 р. 75 к.

Въ Россіи, придерживаясь вычисленіямъ податной коммиссіи по Тверской губерніи, гдѣ огромное большинство крестьянъ находится въ томъ самомъ положеніи, которое выше описано, то есть проживаетъ отчасти трудомъ, въ Тверской губ. причитается съ двора или домохозяина, имѣющаго 3 ревизскихъ души:

	Съ государствен.	Съ помѣщичьихъ.
Подушной подати	5 р. 43 к.	5 р. 43 к.
Государственнаго земскаго сбора . .	1 » 68 »	1 » 68 »
Общественнаго сбора	1 » 17 »	—
Земскихъ сборовъ	1 » 27 »	1 » 01 »
Итого . .	9 р. 55 к.	8 р. 12 к.

И такъ на вышепредложенный вопросъ: какіе могутъ быть размѣры обложенія низшихъ классовъ податныхъ обывателей, мы отвѣчаемъ утвердительно: что они должны быть значительно понижены въ сравненіи съ нынѣшними окладами, а также и въ сравненіи съ окладами, установленными въ другихъ богатѣйшихъ странахъ Европы для того же разряда плательщиковъ. Если въ Пруссіи, гдѣ правительство не отличалось особеннымъ мягкосердечіемъ къ низшимъ сословіямъ, размѣръ оклада для чернорабочихъ и мелкихъ собственниковъ принятъ въ $\frac{1}{2}$ и до 3 тал. съ взрослаго, совершеннолѣтняго обывателя, то едва ли можно допустить, чтобы у насъ размѣръ этотъ былъ выше; если къ этому низшему разряду въ Пруссіи приписываются не только поденщики, бобыли, не имѣющіе никакой собственности, но и мелкіе землевладѣльцы и промышленники (welche nicht selbstständig be-

stehen können), то едва ли можно отрицать, что большая часть нашихъ крестьянъ и мѣщанъ подходитъ подъ ту же самую категорію, подъ ту именно, которая изъ ренты своего имущества или промысла не можетъ покрывать своихъ расходовъ и должна прибѣгать для своего существованія къ отхожимъ промысламъ и личнымъ заработкамъ.

Считая въ Европейской Россіи около 17 мил. рабочихъ душъ крестьянскаго сословія мужскаго пола и 18 — 55 лѣтняго возраста и среднiй ихъ окладъ отъ 2 до 3 рублей, мы получимъ отъ 34 до 51 мил. рублей и такъ какъ прямые налоги (государственный земскій сборъ и подушная подать) составляютъ нынѣ около 60 мил. рублей, то остальную часть (отъ 9 до 16 мил.) надо отнести на другіе источники и предметы обложенія.

Вотъ та исходная точка, откуда по нашему мнѣнію должны отправиться податныя реформы.

Вотъ та задача, которую земскія учрежденія должны разрѣшить и хотя самъ по себѣ вопросъ этотъ касается болѣе казенныхъ податей чѣмъ земскихъ повинностей, но связь между ними такъ тѣсна, взаимнодѣйствіе тѣхъ и другихъ такъ сильно, что нельзя ихъ разлучать при разсмотрѣніи общихъ основаній смѣтъ и раскладокъ.

Дальнѣйшее развитіе этихъ основаній представляется въ слѣдующихъ главныхъ соображеніяхъ:

Низшій разрядъ податныхъ обывателей не долженъ быть вовсе привлекаемъ къ земскимъ раскладкамъ. Онъ можетъ быть обложенъ только незначительнымъ окладомъ по казеннымъ податямъ и притомъ въ видѣ окладнаго, неизмѣннаго сбора, независимаго отъ смѣтныхъ и раскладочныхъ исчисленій.

Предложеніе это истекаетъ не изъ чувства гуманности, не изъ сострäданія къ меньшей братіи, ибо въ этомъ отношеніи подобное изъятіе было-бы даже несправедливо, такъ какъ нѣтъ ясной черты, отдѣляющей бѣдныхъ людей отъ богатыхъ, и нѣтъ правильной черты, оправдывающей подобныя льготы; но есть практическое, положительное указаніе, что процедура податныхъ раскладокъ слишкомъ сложна, чтобы быть примѣненною къ мелкимъ имуществамъ и бѣднымъ домохозяевамъ и что за извѣстнымъ предѣломъ приходъ отъ таковыхъ мелочныхъ сборовъ не покрываетъ даже расходовъ оцѣнки, раскладки и взиманія.

Этотъ то предѣлъ и надо приблизительно отыскать.

Мы полагали бы отнести къ этому разряду съ подраздѣленіемъ на классы:

a) Крестьянъ, не имѣющихъ вовсе полеваго надѣла, проживающихъ

въ одномъ дворѣ, если этотъ дворъ и усадьба вообще не имѣютъ особаго торговаго или промышленнаго значенія.

b) Крестьянъ, имѣющихъ неполный надѣлъ, или на основаніи 123 ст. мѣстнаго положенія получившихъ въ даръ одну четверть надѣла, или состоящихъ по уставнымъ грамотамъ на уменьшенномъ оброкѣ.

c) Домовладѣльцевъ въ городахъ, если строеніе имъ принадлежащее служитъ только для собственнаго ихъ помѣщенія и имѣетъ не болѣе одной или двухъ печей.

Въ эту категорію вошли бы такимъ образомъ малоимущіе, несостоятельные плательщики, полутяглые крестьяне, отдавшіе въ міръ часть своего надѣла по невозможности ее обработать и сохранившіе другую часть для своего пропитанія, вдовы, сироты, дряхлые, увѣчные, убогіе люди, не одолѣвающіе земледѣльческаго труда, отставные солдаты, прежніе дворовые, разночинцы, пріютившіеся на заднихъ дворахъ крестьянскихъ усадьбъ или примкнувшіе къ концу деревенской улицы съ своими жалкими лачужками, наконецъ бобыли и чернорабочіе, вовсе отказавшіеся отъ надѣла и проживающіе въ казакахъ, пастухахъ; однимъ словомъ тотъ разрядъ жителей, который по своей неисправности и несостоятельности наиболѣе затрудняетъ взиманіе и по незначительности причитающагося съ него оклада наименѣе приноситъ дохода.

Признавая несправедливымъ всякое безусловное увольненіе отъ податныхъ тягостей, когда оно распространяется на цѣлый классъ или на цѣлое сословіе, мы полагаемъ изъять этотъ разрядъ только изъ раскладочныхъ сборовъ и земскихъ повинностей, но обложить его по казеннымъ податямъ окладомъ неизмѣннымъ и по возможности уменьшеннымъ.

Черезъ это будетъ достигнута двоякая цѣль: вопервыхъ міръ, сельское общество будетъ избавлено отъ многосложнаго труда разбивать оклады на мелочныя дроби, разверстывать ихъ по ничтожнымъ предметамъ обложенія и взыскивать эти копѣечные сборы и недоимки съ лицъ, укрывающихся отъ сельскихъ взысканій, о коихъ обыкновенно говорится, «что съ нихъ взять нечего».

Вовторыхъ эти бѣднѣйшіе обыватели будутъ съ своей стороны ограждены отъ произвола мірскихъ раскладокъ, весьма часто преслѣдующихъ съ безпощадною строгостію взысканіе съ такого лица или имущества, которое не можетъ удѣлить ничего изъ своего скуднаго достатка.

Окладъ, взимаемый въ казну въ видѣ постояннаго сбора, независимаго отъ мірскихъ и земскихъ смѣтъ и раскладокъ, имѣетъ совершенно другое значеніе: онъ выдѣляетъ бѣднѣйшихъ жителей изъ обществен-

наго и земскаго хозяйства, въ коемъ они въ дѣйствительности и не участвуютъ, подчиняетъ ихъ непосредственно казеннымъ фискальнымъ властямъ, которыя въ общей сложности терпятъ менѣе, чѣмъ отдѣльное общество, отъ неисправности платежей, и наконецъ составляетъ для самихъ плательщиковъ очень важное облегченіе въ томъ отношеніи, что избавляетъ ихъ, по крайней мѣрѣ на извѣстный срокъ, отъ колебаній мѣстныхъ смѣтъ и раскладокъ, отъ внезапныхъ и непредвидѣнныхъ возвышеній оклада.

Мы формулируемъ это предложеніе такъ: низшій разрядъ обывателей по нормамъ, которыя установлены законодательнымъ порядкомъ, увольняется вовсе отъ земскихъ сборовъ, при чемъ приписка отдѣльныхъ лицъ къ этому разряду производится волостнымъ начальствомъ съ утвержденіемъ земскими управами.

Лица, приписанныя къ этому разряду, облагаются только казенной податью, взимаемою съ рабочей души мужскаго пола и совершеннолѣтняго возраста въ видѣ окладнаго сбора.

Здѣсь мы считаемъ нужнымъ представить еще слѣдующее соображеніе:

Мѣра, нами предлагаемая, хотя съ перваго взгляда и кажется нововведеніемъ, въ сущности составляла одно изъ древнѣйшихъ основаній нашихъ податныхъ системъ; она прикрывалась только названіемъ вовсе несоотвѣтствующимъ и именовалась въ разныхъ уставахъ раскладкой внутри обществъ.

Подъ этимъ выраженіемъ разумѣлось слѣдующее нѣсколько сложное и сбивчивое правило. Русское законодательство какъ будто подразумѣвало, что въ каждомъ обществѣ, городскомъ и сельскомъ, находится извѣстный процентъ бѣднѣйшихъ жителей, которые въ дѣйствительности заслуживаютъ снисхожденія, съ которыхъ нельзя брать платежа, потому что нечего взять, — но вмѣстѣ съ тѣмъ оно предполагало, что этотъ недочетъ, эту сумму безнадежныхъ взысканій слѣдуетъ отнести не на счетъ государственной казны, но на счетъ самихъ обществъ. Отправляясь отъ этого, наше финансовое управленіе слагало съ себя попеченіе о равномѣрномъ распредѣленіи податныхъ тягостей между имущими и неимущими членами общества, обязывало ихъ всѣхъ круговой порукой отвѣтствовать за полный взносъ податей и предписывало имъ самимъ наблюсти, чтобы неуравнительный налогъ былъ уравненъ, чтобы несправедливость, чинимая государствомъ, была исправлена общиной.

Для этого правительство, вводя новые налоги и дѣлая имъ, если можно такъ выразиться, черновой эскизъ, упоминая только о главныхъ основаніяхъ, обыкновенно заключало свои премудрыя указанія простыми словами, «что раскладка внутри обществъ производится по мѣстнымъ обычаямъ и соображеніямъ», или еще проще, «что внутренняя раскладка предоставляется усмотрѣнію городскихъ и сельскихъ обществъ».

Такимъ образомъ эта, такъ называемая, внутренняя раскладка должна была по предположенію законодателей уравнять неровности казенной податной системы и это правило было бы очень либерально и справедливо, еслибъ казна принимала на себя хотя нѣкоторую часть неизбѣжныхъ при всякомъ окладѣ податныхъ льготъ и изъятій; но она этого не дѣлала и напротивъ требовала отъ общества полнаго взноса, зная напередъ, что съ нѣкоторыхъ душъ, мертвыхъ или впавшихъ въ болѣзнь и неимущество, и съ нѣкоторыхъ непроизводительныхъ земель общество не можетъ взыскать положеннаго оклада.

Мы выше объяснили, что этотъ порядокъ или лучше сказать безпорядокъ нашего финансоваго управленія имѣлъ то благодѣтельное, хотя и неправильное послѣдствіе, что грубая система подушной подати въ дѣйствительномъ сельскомъ быту замѣнялась болѣе мягкой и равномѣрной тягловой раскладкой и покуда за росписаніемъ тяголъ наблюдали мѣстныя власти, помѣщикъ и чиновникъ, дѣло шло хотя и неудовлетворительно, но все таки лучше, чѣмъ при подушномъ сборѣ съ ревизской души. Въ настоящее время оно представляется иначе: община получаетъ самостоятельное управленіе и ссылки законодательствъ на мѣстные «обычаи и соображенія» или «на усмотрѣніе самихъ обществъ» имѣютъ полное значеніе; поэтому надо вникнуть въ настоящій смыслъ этихъ словъ, чтобы уразумѣть важность правила о раскладкѣ внутри обществъ.

Русская община имѣетъ одинъ высшій законъ, common-law, который видоизмѣняется по мѣстностямъ, но нигдѣ не теряетъ своей безусловной силы. Законъ этотъ тотъ, что всѣ члены общества имѣютъ равныя права и обязанности, несутъ равныя тягости; единственная уступка, которая допускается, есть та, что равноправными членами признаются не всѣ жители (ревизскія души), а только рабочіе муж. пола (тягловыя души). Но за тѣмъ уже никакія другія соображенія не принимаются въ расчетъ: ни зажиточность однихъ домохозяевъ въ сравненіи съ другими, ни одиночество, ни недугъ, ни болѣзнь, ни случайныя несчастія. Богатая семья съ 3 работниками исправляетъ всѣ повинности наравнѣ съ

одинокимъ вдовцомъ, прокармливающимъ цѣлое семейство малолѣтнихъ; крестьянинъ, промышляющій на нѣсколько тысячъ рублей въ годъ, является въ мірской магазинъ за полученіемъ своей ссуды наравнѣ съ голоднымъ бобылемъ. Община никому не мірволитъ, но и никого не изъемлетъ изъ общихъ тягостей и такъ называемая внутренняя раскладка по обычаямъ, соображеніямъ и усмотрѣнію обществъ выражаетъ только непреложный законъ, что всѣ крестьяне-общинники облагаются наравнѣ, безъ всякаго соображенія ихъ имущественныхъ и рабочихъ средствъ.

Это строгое, безпощадное уравненіе служитъ обыкновенно однимъ изъ аргументовъ противъ общиннаго самоуправленія.

Но виновнымъ здѣсь оказывается не община, а государство.

Государство, а не община, ввело подушную подать, прикрѣпившую всѣ повинности къ самой неравномѣрной единицѣ обложенія—къ ревизской душѣ, и видя въ какое безвыходное положеніе эта фискальная система ставила податныя сословія, оно же, государство, свалило на общину круговую отвѣтственность за поступленіе податей, оно же вмѣсто того, чтобы откинуть изъ бюджета тотъ процентъ поступленій, который признается безнадежнымъ, предписало общинѣ вносить его сполна, раскладывая эти недоимки по своему усмотрѣнію, т. е. вымогая ихъ всякими неправдами и притѣсненіями у бѣднѣйшихъ, несостоятельныхъ плательщиковъ.

По этимъ соображеніямъ мы полагаемъ необходимымъ предпослать всѣмъ дальнѣйшимъ податнымъ реформамъ правило, что по всѣмъ земскимъ повинностямъ и по прочимъ сборамъ, подлежащимъ раскладкѣ, извѣстный разрядъ бѣднѣйшихъ обывателей не подлежитъ обложенію.

Внутренняя раскладка поэтому не должна ихъ касаться и они участвуютъ въ податныхъ окладахъ только въ томъ размѣрѣ, какой установленъ высшею правительственною властію для казенныхъ налоговъ, для окладныхъ сборовъ.

Откидывая такимъ образомъ мелкія имущества, мы должны разсмотрѣть порядокъ распредѣленія земскихъ сборовъ между прочими предметами обложенія.

Мы уже выразили наше мнѣніе, что считаемъ доходность и именно нормальную доходность единственнымъ признакомъ, по коему можно достигнуть равномѣрнаго обложенія; а такъ какъ это основаніе уже указано въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ и введено въ дѣйствіе, то мы считали бы крайне вреднымъ измѣнять его, еслибъ даже и

сомнѣвались въ его примѣнимости къ настоящему экономическому нашему быту.

Можно сожалѣть, что это благотворное преобразованіе совершено было слишкомъ рѣзко и внезапно, что оно застало насъ малоподготовленными къ разрѣшенію столь сложныхъ задачъ; но такъ какъ первый шагъ уже сдѣланъ и такъ какъ старыя податныя системы окончательно подорваны этимъ нововведеніемъ, то и не остается ничего болѣе, какъ развивать послѣдовательно это основное начало.

Оно требуетъ большой разработки, разъясненія такъ называемыхъ «подробностей раскладки», въ которыхъ, какъ мы выше сказали, заключается существо дѣла, но не представляетъ такихъ неодолимыхъ трудностей, какія обыкновенно заявляются противниками этой системы, и если земскія учрежденія, среди всенароднаго кризиса, среди обстоятельствъ нетолько неблагопріятныхъ, но и враждебныхъ новому порядку, нашли возможнымъ извлечь изъ этихъ основаній доходы, покрывшіе новыя статьи расхода, нароставшаго въ послѣднія пять лѣтъ съ безпримѣрной быстротой, если, говоримъ, доходная раскладка выдержала это тяжелое испытаніе, то можно надѣяться, что при благосклонномъ вниманіи высшаго правительства, при его разумномъ руководствѣ, дѣло можетъ подвинуться далѣе и достичь желаемой цѣли, если желаніе искренно, не лицемѣрно.

Главное затрудненіе при подоходныхъ налогахъ есть именно обложеніе мелкихъ единицъ и, устранивъ его, можно ожидать, что раскладка земскихъ сборовъ на прочія имущества пойдетъ несравненно легче, чѣмъ при нынѣшнихъ порядкахъ.

Но во всякомъ случаѣ, по нашему мнѣнію, вопросъ этотъ разрѣшается самъ собой фактомъ введенія подоходныхъ раскладокъ въ большей части Россіи.

Когда англійскому министру Гладстону заявлены были отъ разныхъ классовъ собственниковъ жалобы на неравномѣрность налога на доходъ (income-tax), то онъ, признавая эти неудовольствія отчасти справедливыми, отвѣчалъ, что не видитъ возможности удовлетворить просителей, потому что не знаетъ никакой податной системы, которая бы не подвергалась таковымъ же равносильнымъ нареканіямъ, что всякій новый порядокъ обложенія надо улучшать, не трогая его основанія, и что онъ счелъ бы себя государственнымъ измѣнникомъ, еслибъ въ виду частныхъ и сословныхъ неудобствъ подвергъ колебанію основной принципъ подоходныхъ раскладокъ. По тѣмъ же соображеніямъ и мы должны предпо-

ложить, что система, введенная въ Россіи въ 1864 году, должна остаться основой земскаго хозяйственнаго самоуправленія.

Это предположеніе мы формулируемъ такъ: **земскіе сборы разлагаются на всѣ имущества, исчисленныя въ 11 ст. временныхъ правилъ (за исключеніемъ мелкихъ предметовъ обложенія, изъятыхъ по вышеприведенному правилу), въ видѣ общаго раскладочнаго сбора, взимаемаго съ нормальнаго дохода недвижимыхъ имуществъ.**

За симъ намъ остается разсмотрѣть послѣдній и самый важный предметъ—раскладку государственныхъ прямыхъ налоговъ.

Мы вовсе вышли бы изъ нашего предмета, еслибъ стали разбирать самую организацію податной системы въ Россіи. Въ отношеніи мѣстнаго самоуправленія вопросъ можетъ быть представленъ только въ слѣдующемъ видѣ: предполагая, что центральное правительство предоставляетъ себѣ распоряженіе и взиманіе косвенныхъ налоговъ, а земскимъ учрежденіямъ раскладку прямыхъ, спрашивается какой способъ раскладки наиболѣе соотвѣтствуетъ обоюднымъ выгодамъ государственной казны и податныхъ плательщиковъ?

Вопросъ этотъ въ Россіи касается преимущественно двухъ податей:

Государственнаго земскаго сбора, составляющаго (въ 1869 г.) сумму.	22.033,515 руб.
и подушной подати	39.564,886 »
Итого. .	61.598,401 руб.

Сумма эта разлагается нынѣ въ видѣ подушнаго оклада на	22.461,440 душъ
и составляетъ въ средней сложности по всей имперіи на 1 ревизскую душу	2 руб. 74 коп.

Предполагая, что подушную раскладку слѣдуетъ замѣнить другой и что къ этому новому обложенію будутъ призваны земскія учрежденія, мы постараемся изслѣдовать: какая система раскладокъ оказывается наиболѣе примѣнимою къ настоящему положенію нашего народнаго хозяйства.

Чтобы быть послѣдовательными, мы должны бы остаться примнѣніи, что такъ какъ раскладка земскихъ сборовъ производится по цѣнности и доходности, то и государственные налоги слѣдуетъ обратить къ тому же основному началу, тѣмъ болѣе что это начало мы признали наиболѣе справедливымъ и равномѣрнымъ.

Но здѣсь, кромѣ отвлеченныхъ соображеній о справедливости и рав-

номѣрности, представляются и другія практическія и фискальныя и надо спросить: возможно ли покрыть изъ тѣхъ источниковъ, которые нынѣ облагаются земскими сборами и даютъ около 16 милліоновъ прихода, громадный итогъ прямыхъ налоговъ $61\frac{1}{2}$ милліонъ?

Такъ какъ этотъ вопросъ во всякомъ случаѣ сомнителенъ и такъ какъ государственная казна не можетъ удовольствоваться сомнительными и невѣрными источниками, то мы оставляемъ его открытымъ и предлагаемъ поэтому:

Оставить въ полной силѣ нынѣ дѣйствующіе порядки по земскимъ повинностямъ и постепенно усовершенствуя ихъ болѣе правильными пріемами оцѣнокъ также постепенно переводить часть казенныхъ податей на тѣ самыя основанія, какія приняты для земскихъ повинностей.

Въ то же время для остальной части прямыхъ налоговъ слѣдуетъ принять систему, которую мы считаемъ переходной къ настоящему налогу на доходъ, именно систему **классной подати** (Klassensteuer).

Государственный земскій сборъ (22 мил.) составилъ бы приблизительно ту часть, которая могла бы быть пріурочена къ земскимъ повинностямъ.

Подушная подать (около 40 мил.) была бы преобразована въ классную подать.

Мы выше сказали, что классная подать составляетъ грубѣйшій видъ подоходнаго налога, что раскладка по нормальному доходу, какъ она производится по мѣстнымъ сборамъ въ Англіи и по земскимъ повинностямъ въ нѣкоторыхъ губерніяхъ Россіи, есть также болѣе усовершенствованный, но еще далеко неполный порядокъ обложенія и что единственная форма, соотвѣтствующая раціональному понятію о налогѣ на доходъ, есть процентный сборъ съ дѣйствительнаго чистаго дохода, какъ онъ установленъ въ Англіи. Поэтому мы считаемъ предлагаемую мѣру объ оставленіи земскаго сбора на прежнихъ основаніяхъ и о введеніи классной подати только подготовительною; но подготовленіе это потребуетъ много лѣтъ и много труда; оно должно быть направлено къ тому, чтобы собрать свѣдѣнія о податныхъ имуществахъ, привести ихъ въ извѣстность посредствомъ мѣстныхъ раскладокъ, найти примѣрное, хотя бы приблизительное, ихъ соотношеніе посредствомъ классификаціи имуществъ и податныхъ лицъ и постепенно вести дѣло къ предъуказанной и желаемой, но еще далекой цѣли, къ налогу на доходъ въ полномъ и точномъ смыслѣ слова.

Въ этомъ отношеніи земская раскладка по нормальному доходу и

классная подать будутъ имѣть очень полезное взаимнодѣйствіе и дополнять одна другую требуемыми свѣдѣніями.

Такъ напримѣръ, мы полагаемъ, что для приписки податныхъ обывателей, домохозяевъ, къ тому или другому классу можно отчасти руководствоваться окладами, установленными для земскихъ сборовъ; мы говоримъ—отчасти, потому что другими таковыми же руководствами могутъ служить гильдейскіе, патентные и прочіе торговые и промышленные сборы; напримѣръ къ такому-то классу приписываются землевладѣльцы, платящіе земскихъ сборовъ 00 руб., купцы 2 гильдіи, фабриканты или заводчики, сумма платежей коихъ по патенту и земскимъ сборамъ составляетъ 00 руб. и такъ далѣе.

Но такъ какъ главный дѣятель въ народномъ хозяйствѣ есть личный трудъ, то остается разсмотрѣть вопросъ: въ какой степени и въ какихъ размѣрахъ этотъ предметъ (рабочая сила) можетъ быть привлеченъ къ классной подати и къ прямымъ налогамъ вообще.

Мы должны напередъ повиниться, что отвѣтъ нашъ на этотъ важный вопросъ будетъ односторонній и неполный. Не разсматривая финансоваго значенія налога на трудъ, не вдаваясь въ политико-экономическія соображенія, которыя потребовали бы полнаго трактата, мы прямо обращаемся къ современной практикѣ и спрашиваемъ только: возможно ли въ настоящій моментъ нашего финансоваго положенія обойтись безъ этого источника, изъ коего доселѣ черпались почти всѣ прямые доходы казны? и вовторыхъ можно ли будетъ отыскать такой признакъ, такую единицу обложенія, которая бы соотвѣтствовала цѣли обложенія личнаго труда во всемъ его объемѣ, во всѣхъ его видахъ?

На первый вопросъ очень легко отвѣчать изъ высшихъ сферъ, гдѣ обыкновенно парятъ люди науки и теоріи, но народы не переходятъ отъ податной системы, взимаемой въ видѣ дани, какъ подушная подать, къ подоходному налогу однимъ скачкомъ и потому мы думаемъ, что обложеніе рабочей силы въ извѣстныхъ размѣрахъ и съ крайней осторожностію является нынѣ хотя и плачевной, но неизбѣжной необходимостію. Мы допускаемъ ее только въ видѣ переходной мѣры и въ виду фискальнаго интереса, который неминуемо бы пострадалъ отъ внезапной отмѣны всѣхъ личныхъ податей и самую классную подать признаемъ только переходомъ къ налогу на доходъ.

Но въ чемъ и гдѣ найти выраженіе рабочей силы? и что разумѣть подъ этимъ выраженіемъ, объемлющимъ всѣ виды личнаго труда, начиная отъ ручной работы поденщиковъ, чернорабочихъ, до промысла

артиста, доктора, адвоката, заработывающаго десятки тысячъ рублей въ годъ.

Мы думаемъ, что выраженіе рабочей силы надо искать прямо и непосредственно въ самомъ работникѣ и что всякія усилія привлечь ее къ обложенію подъ другими видами и названіями были бы напрасны и не достигли бы цѣли.

Изъ этого слѣдуетъ, что классная подать должна имѣть предметомъ обложенія совершеннолѣтняго, взрослаго человѣка, и только въ томъ возрастѣ, когда онъ пользуется полной рабочей силой. Въ этомъ только и состоитъ преимущество этой раскладки передъ окладомъ по ревизскимъ душамъ, но преимущество важное, ибо переноситъ тягости на дѣйствительную, наличную силу, между тѣмъ какъ подушная подать разлагается по обратной пропорціи числа работниковъ, по числу малолѣтнихъ и престарѣлыхъ. Но затѣмъ предлагается другой вопросъ, который по важности своей обусловливаетъ всю податную систему.

Можетъ ли личный трудъ самъ по себѣ, то есть отдѣльно отъ имущества, капитала, быть облагаемъ простыми налогами наравнѣ съ другими предметами? Другими словами, можетъ ли работникъ, невладѣющій никакой собственностію, непользующійся никакимъ капиталомъ, промышляющій одной ручной, личной своей силой, подлежать подати, налагаемой на трудъ вообще?

Съ отвлеченной точки зрѣнія отвѣтъ долженъ быть утвердительный: если въ принципѣ допускается налогъ на рабочую силу, то всѣ степени этой силы должны быть привлечены къ налогу въ соразмѣрной пропорціи; если допускается изъятіе, то оно должно быть распространено на всѣ разряды личнаго труда и въ такомъ случаѣ человѣкъ, заработывающій по своимъ личнымъ способностямъ нѣсколько тысячъ рублей, долженъ бы быть уволенъ отъ всякаго оклада наравнѣ съ чернорабочимъ.

Но съ практической стороны вопросъ этотъ представляется иначе: личный трудъ, какъ и имущество, имѣетъ свои различныя степени производительности. Земли, напримѣръ, по принципу подлежатъ всѣ поземельному сбору, но изъ нихъ исключаются неудобныя, потому что онѣ ничего не производятъ, не даютъ никакого излишка, изъ коего можно бы было взимать плату; точно такъ и личный трудъ въ послѣдней, низшей своей степени не производитъ ничего, и эта степень есть ручной трудъ чернорабочаго, поденнаго наемщика, отдающаго всю свою рабочую силу въ распоряженіе другаго лица для того только, чтобы прокормить, одѣть и обуть себя и свою семью.

Взимать подать съ него во имя общаго принципа налога на трудъ такъ же логично-вѣрно, но и такъ же несправедливо, какъ облагать неудобныя земли на основаніи принципа поземельной подати и если намъ возразятъ, что таковое изъятіе неудобно, потому что трудно найти черту различія между ручной работой чернорабочаго и другими видами личнаго труда, то мы на это отвѣтимъ, что также и едва ли не болѣе трудно найти правильный признакъ отличія удобныхъ земель отъ неудобныхъ.

И такъ надо положительно признать, что и въ рабочей силѣ, какъ и въ поземельной собственности, есть извѣстный разрядъ — неудобный или, вѣрнѣе, недоступный обложенію и именно тотъ, при коемъ работа, не имѣя въ своемъ распоряженіи никакого имущества, движимаго въ видѣ капитала или недвижимаго — земли, дома, превращается въ простой физическій трудъ прокормленія.

Безусловной нормы, научнаго опредѣленія этого неудобства нельзя сдѣлать, точно такъ какъ никакими законоположеніями нельзя опредѣлить, что слѣдуетъ признавать неудобными землями. Но практически можно признать, что рабочій, неимѣющій никакой собственности, не подлежитъ и окладу по прямымъ налогамъ, точно такъ какъ земля, не представляющая возможности къ обработкѣ, признается непроизводительной и по этой причинѣ освобождается отъ платежа.

Если взаимнодѣйствіе труда и капитала, въ сельскомъ быту рабочихъ рукъ и земли, создаетъ цѣнность и доходность, если эти два фактора непреложно требуются для всякой производительности, то оказывается одинаково справедливымъ исключать изъ податнаго оклада и безземельныхъ рабочихъ и неудобныя земли по той причинѣ, что ни тѣ, ни другія ничего не производятъ.

Разумѣется, можетъ случиться, что это общее правило въ примѣненіи окажется не вполнѣ вѣрнымъ, что рабочій, приписанный къ этому льготному разряду заработаетъ по личному своему искусству болѣе, чѣмъ нужно для пропитанія, точно такъ какъ бываетъ, что земли признанныя неудобными приносятъ доходъ, что торфяныя болота выгораютъ и засѣваются, берега рѣкъ и озеръ, отнесенныя къ водяному пространству, въ мелководіе обращаются въ поемные луга. Слѣдуетъ ли изъ этого, что надо облагать торфъ, мхи, рѣки и озера наравнѣ съ производительными землями и изъ опасенія частной и случайной неравномѣрности проводить безусловный принципъ о привлеченіи къ налогу всѣхъ предметовъ, гдѣ либо, когда либо оказавшимся производительными? — Правило это было бы несравненно вреднѣе исключеній.

Обложеніе всѣхъ рабочихъ безъ изъятія причинило бы народному хозяйству болѣе вреда и стоило бы администраціи и земству болѣе труда и расходовъ, чѣмъ принесло бы пользы и дохода.

Поэтому мы полагаемъ, что раскладка прямыхъ налоговъ должна начинаться съ того разряда рабочихъ, которые владѣютъ недвижимымъ имуществомъ и что всѣ люди безземельные могутъ быть увольняемы отъ налога, если заработокъ ихъ не превышаетъ нормальной суммы, нужной для пропитанія семейнаго человѣка.

Чтобы предложеніе это не показалось слишкомъ радикальною мѣрою, угрожающей государственнымъ банкротствомъ, мы приведемъ здѣсь расчеты прусской классной подати, которая, какъ извѣстно, основана на началѣ противоположномъ тому, который мы защищаемъ, именно на обложеніи всѣхъ рабочихъ безъ изъятія.

Тотъ разрядъ, о которомъ мы говоримъ здѣсь, по прусской классификаціи весь подходитъ подъ первую степень перваго класса (die erste Stufe der 1 Klasse); сюда относятся чернорабочіе, поденщики, батраки (Tagelöhner, Lohnarbeiter, Gesinde); окладъ съ нихъ положенъ въ $\frac{1}{2}$ талера въ годъ; число податныхъ обывателей, приписанныхъ къ этому классу 4.033,813. Общая сумма взиманія 2.016,906 талеровъ.

Такъ какъ общее число домохозяевъ и лицъ, подлежащихъ классной подати (въ 1866 г.), было 5.995,209 и общая сумма взимаемаго налога 9.632,926 талеровъ, то сравнивая численность и доходность 1 класса съ общимъ итогомъ, мы получаемъ слѣдующую замѣчательную пропорцію. Число лицъ, приписанныхъ къ 1 классу, относится ко всему числу податныхъ обывателей какъ 67 : 100; платежи же ихъ къ общей суммѣ классной подати только какъ 20 : 100. Если же причислить къ классной подати и подоходную (klassificirte Einkommensteuer), то оказывается слѣдующее:

4.033,813 податныхъ лицъ 1 класса уплачиваютъ всего по $\frac{1}{2}$ талеру въ годъ . . . . 2.016,906 тал.

2.043,209 домохозяевъ прочихъ классовъ . . 12.411,924 »

Спрашивается: покрываетъ ли эта сумма поступленія (2 мил. тал.) громадный трудъ переписки, взиманія и взысканій съ 4 милліоновъ бѣднѣйшихъ жителей и можетъ ли скидка этой суммы угрожать финансовому благосостоянію страны?

Въ послѣднее время прусское правительство, повидимому, сознало это неудобство и по проекту земскаго положенія (Entwurf der Kreisordnung

§ 9) предоставило усмотрѣнію земскихъ собраній уменьшать или даже отмѣнять вовсе оклады трехъ низшихъ разрядовъ классной подати.

И такъ, принимая во вниманіе съ одной стороны огромный трудъ, сопряженный съ привлеченіемъ къ податному окладу этой массы мелкихъ плательщиковъ, съ другой незначительность суммъ поступленія изъ этого источника, мы должны остаться при мнѣніи: что при обложеніи рабочей силы, въ какомъ бы видѣ она не облагалась, слѣдуетъ изъять ту степень ручнаго физическаго труда, которая называется поденной, черной работой и такъ какъ опредѣлительную норму для такого изъятія трудно установить, то предоставить земскимъ учрежденіямъ — увольнять отъ оклада тѣхъ обывателей, которые, не владѣя недвижимымъ имуществомъ и не имѣя постояннаго промысла и ремесла, содержатъ себя исключительно наемной работой, личнымъ трудомъ.

Предложеніе это мы считаемъ нужнымъ подкрѣпить еще соображеніями, взятыми изъ историческаго хода нашей податной системы и изъ хозяйственнаго быта нашего народа, ибо считаемъ вообще крайне вреднымъ дѣлать опыты надъ народнымъ хозяйствомъ и готовы отказаться отъ благихъ нововведеній, если они требуютъ внезапнаго изнасилованія народныхъ нравовъ и обычаевъ.

Но обложеніе личнаго труда въ томъ видѣ, какъ здѣсь изложено, и съ тѣми изъятіями, которыя оговорены, намъ кажется вполнѣ соотвѣтствующимъ и духу нашего законодательства и внутреннему хозяйственному быту народа.

Эти двѣ стороны предмета мы постараемся здѣсь изслѣдовать.

Принципъ обложенія лицъ и личнаго труда былъ всегда чуждъ нашему законодательству. Онъ былъ введенъ, какъ мы объяснили въ предъидущей главѣ, вопреки высочайшей волѣ монарховъ, устроившихъ русскую землю, по злоупотребленію или непониманію ихъ преемниковъ, и выраженіе «подушная подать» вкралось въ офиціальное нарѣчіе неумышленно и безсознательно.

Ни государи не имѣли въ виду обложить личность, ни народъ не думалъ принимать и не принялъ этой разверстки по душамъ. Указъ 1718 г. привлекалъ къ налогу не ревизскія и не рабочія души сами по себѣ, а только тѣ изъ нихъ, которыя «пашутъ землю и справляютъ промыслы» и когда, по настоянію «шляхетства, знатныхъ и посредственныхъ персонъ», это высокое предначертаніе преобразователя было нарушено, искажено, то указомъ 1766 года Екатерина подтвердила: лицъ записанныхъ въ окладъ, и записанныхъ противозаконно, т. е. не пахавшихъ

земли и не производившихъ промысловъ и торговли, надѣлить землей по 8 и 15 десятинъ на душу.

Съ своей стороны народъ, подчиняясь по неволѣ офиціальной переписи и окладу по душамъ, внутри обществъ, то есть въ дѣйствительномъ хозяйственномъ своемъ быту, не признавалъ этихъ внѣшнихъ порядковъ и разверстывалъ подати и повинности не по числу людей рабочихъ, а по тягламъ, вытямъ, костямъ, то есть по наличному числу дѣйствительныхъ работниковъ, надѣленныхъ землей.

И такъ своебытное основное начало податныхъ раскладокъ въ Россіи, взятое изъ народной жизни, узаконенное Петромъ I, подтвержденное Екатериной II, соблюденное въ русской землѣ, не смотря на противодѣйствіе правительственныхъ и фискальныхъ элементовъ, основное начало есть слѣдующее:

Что обыватели облагаются по землѣ, по промысламъ, по торговлѣ — и что рабочій человѣкъ привлекается къ окладу только тогда, когда онъ пашетъ землю, промышляетъ, торгуетъ и состоитъ въ тяглѣ, т. е. пользуется полными рабочими силами и земельнымъ надѣломъ [1]).

Мы называемъ это начало основнымъ не потому, чтобы признавали его наилучшей, совершеннѣйшей формой податныхъ раскладокъ; но не видя въ немъ ничего противнаго духу и разуму существующаго законодательства, а съ другой стороны сознавая, что этотъ порядокъ глубоко проникъ въ нравы народа, полагали бы полезнымъ принять его за точку отправленія для постепеннаго преобразованія нашей податной системы, для перехода отъ подушнаго оклада къ лучшему распредѣленію податныхъ тягостей.

Придерживаясь этому воззрѣнію, мы полагаемъ, что переходъ, о коемъ идетъ рѣчь, могъ бы совершаться въ слѣдующей послѣдовательности:

1) Прежде всего, отыскивая предметы обложенія, мы находимъ слѣдующіе главные ихъ виды: земли, промыслы, торговля. Если причислить къ нимъ строенія, какъ имущество неразрывно связанное съ поземельнымъ владѣніемъ, то мы получимъ тѣ же самые главные роды имуществъ, которые указаны земскимъ учрежденіямъ, какъ главныя основанія раскладки въ ст. 9 и 11 временныхъ правилъ по первоначальной ихъ редакціи, до изданія закона 21 ноября 1866 года.

Эти основанія, уже нынѣ введенныя въ 33 губерніяхъ, должны быть

по нашему мнѣнію не только удержаны для всѣхъ губернскихъ земскихъ повинностей, но и распространены по возможности на нѣкоторую часть казенныхъ податей, напримѣръ на государственный земскій сборъ.

Главное ихъ значеніе заключается въ томъ, что они разлагаютъ податные платежи на имущества независимо отъ лицъ и сословій и служатъ такимъ образомъ правильнымъ путемъ для перехода къ налогу на доходъ.

Переходъ этотъ будетъ тѣмъ быстрѣе и легче, чѣмъ болѣе будетъ приложено старанія къ открытію разныхъ имуществъ, уклоняющихся отъ обложенія, и къ привлеченію привиллегированныхъ лицъ и сословій къ общему окладу.

По послѣднимъ исчисленіямъ земскихъ сборовъ по всей имперіи (губернскихъ и уѣздныхъ) числилось въ 1869 г. 16.176,678 рублей.

При распространеніи на всѣ губерніи положенія о земскихъ учрежденіяхъ, надо полагать, что сумма эта возвысится по крайней мѣрѣ до 20 милліоновъ рублей.

Государственнаго земскаго сбора считается нынѣ 22.033,515 рублей.

Изъ нашего предположенія о примѣненіи государственнаго земскаго сбора къ раскладкѣ губернскихъ повинностей слѣдуетъ, что для покрытія этой суммы нынѣшній окладъ земскихъ сборовъ нужно будетъ возвысить на 100 или 120%, или примѣрно вдвое.

Это повышеніе, по нашему мнѣнію, можетъ быть выдержано безъ особаго и чрезмѣрнаго обремененія имущественныхъ сословій [2]).

2) Затѣмъ остается еще довольно крупная цифра налога, называемаго въ тѣсномъ смыслѣ слова подушною податью, сумма коего простирается на 39.210,193 рубля.

Эту сумму предполагается переложить на другіе предметы, кромѣ земель и имущества, и притомъ на такіе, которые бы выражали рабочую, наличную силу народа или бы по крайней мѣрѣ по возможности ей соотвѣтствовали.

Мы выше объяснили, что таковымъ дополнительнымъ налогомъ, предназначеннымъ для усиленія государственныхъ доходовъ въ видѣ экстраординарнаго рессурса, считается въ Англіи и Пруссіи налогъ на доходъ и къ этому постепенному переводу на доходность должна стремиться и наша податная система. Но если въ настоящую минуту таковая радикальная реформа признается преждевременною, то мы могли бы принять въ видѣ переходной мѣры систему классной подати, т. е. обложенія всѣхъ рабочихъ взрослыхъ жителей мужскаго пола окладнымъ сборомъ подраздѣленнымъ на разряды.

Но при этомъ представляется слѣдующее очень важное соображеніе. Въ другихъ государствахъ податнымъ обывателемъ признается всякій мѣстный житель, достигшій совершеннолѣтняго возраста. Въ Россіи, по вышеприведеннымъ указамъ и по обычаю большей части великороссійскихъ губерній, въ окладъ записываются только тѣ люди, тягловые люди, которые надѣлены землей или производятъ промыслы и торговлю. Изъ этого мы выводимъ заключеніе, что при установленіи классной подати изъ классификаціи изъемлется вовсе тотъ разрядъ жителей, которые въ Пруссіи приписываются къ низшему классу, а именно люди безземельные, не имѣющіе постояннаго промысла.

Если предположить, что изъ числа 70 милліоновъ жителей имперіи около $\frac{1}{4}$ состоятъ въ возрастѣ 18 — 60 лѣтъ, то мы получимъ около 17 — 18 мил. лицъ мужскаго пола, подлежащихъ классной подати, и средній ихъ окладъ будетъ примѣрно 2 р. 30 коп. Такъ какъ нынѣ подушный окладъ въ средней сложности по имперіи простирается на сумму 2 р. 74 к. съ ревизской души, то эта мѣра облегчила бы почти вдвое тягости нынѣшнихъ податныхъ сословій и перенесла бы на прочіе, средніе и высшіе классы около половины подушной подати.

3) Дѣйствія земскихъ учрежденій по этимъ двумъ главнымъ родамъ податей были бы слѣдующія: a) по земскимъ сборамъ, какъ губернскимъ и уѣзднымъ, такъ и государственнымъ, они производили бы на нынѣ существующихъ основаніяхъ раскладку налоговъ на имущества по ихъ цѣнности или доходности, накидывая на суммы, взимаемыя земствомъ для своихъ потребностей, столько процентовъ, сколько нужно для покрытія государственнаго земскаго сбора по смѣтамъ, составляемымъ правительствомъ. Это постепенное развитіе раскладочной системы обложенія и мѣстныхъ оцѣнокъ служило бы послѣдовательнымъ переходомъ къ налогу на доходъ; b) по классной подати сборы были бы окладные, установленные въ неизмѣнномъ размѣрѣ для каждаго класса, и земскимъ учрежденіямъ предоставлено бы было только право на основаніяхъ, преподанныхъ верховною властію, приписывать обывателей по ихъ состоянію и платежнымъ средствамъ къ высшимъ, среднимъ и низшимъ разрядамъ плательщиковъ.

Этимъ мы заключаемъ наши изслѣдованія о земскихъ смѣтахъ и раскладкахъ.

Намъ могутъ съ нѣкоторой справедливостью замѣтить, что этотъ очеркъ или слишкомъ кратокъ или слишкомъ пространенъ, — что съ одной стороны онъ не касается многихъ предметовъ хозяйственнаго

управленія, ввѣренныхъ земству, а съ другой переходитъ за черту нашего предмета, разсматривая порядки раскладки государственныхъ налоговъ и общія основанія разныхъ податныхъ системъ, не входящихъ въ кругъ дѣйствія земскихъ учрежденій въ Россіи.

На первое обвиненіе мы только уклончиво можемъ отвѣтить, что полное описаніе земскаго хозяйственнаго управленія потребовало бы такихъ многосложныхъ изслѣдованій, что заставило бы насъ выйти изъ рамы этого сочиненія.

По второму пункту мы постараемся себя оправдать.

Право раскладки государственныхъ прямыхъ налоговъ мы считаемъ самой высшей, существенной принадлежностію того порядка общественной организаціи, которую мы называемъ самоуправленіемъ и которая составляетъ предметъ этого сочиненія.

Въ немъ, въ этомъ правѣ, заключается по нашему убѣжденію существо всей земской самодѣятельности и послѣдній предѣлъ власти, какая можетъ быть приписана учрежденіямъ, дѣйствующимъ на мѣстахъ, представителямъ земства, губерній, уѣздовъ и общинъ.

Праву этому противополагается, или вѣрнѣе сказать соотвѣтствуетъ другое — право разсмотрѣнія и утвержденія государственной росписи, которое есть полное и высшее выраженіе народнаго представительства.

Отношеніе права раскладки къ праву утвержденія росписи и учрежденій, распредѣляющихъ подати и повинности, къ властямъ, устанавливающимъ новые налоги, это отношеніе опредѣляетъ и взаимное отношеніе мѣстнаго земскаго самоуправленія къ народному представительству.

До новѣйшихъ временъ эта взаимность не сознавалась; цѣлыя школы политическихъ писателей и большая часть свѣтскаго общества ничего не вѣдали и вѣдать не хотѣли про эту мелочную операцію разверстки, уравненія и оцѣнки и всѣ силы современной цивилизаціи были устремлены исключительно къ тому, чтобы закрѣпить за народами и представительными собраніями право голосованія бюджета и налоговъ (Vote du budget, Steuerbewilligung).

Раскладка податей считалась и по нынѣ считается въ централизированныхъ странахъ европейскаго материка дѣломъ второстепеннымъ, простымъ и болѣе или менѣе грубымъ механизмомъ въ сравненіи съ правомъ установленія налоговъ, которое признается живымъ органическимъ дѣйствіемъ.

Воззрѣніе это, внушенное французскими ученіями о народномъ само-

державіи, вполнѣ соотвѣтствуетъ централизаціонной политикѣ; точно такъ какъ въ прежнія времена всякое тягло налагалось одноличной властью государя, такъ въ новѣйшее время утверждаютъ, что нѣсколько сотъ депутатовъ, съѣзжаясь въ одну палату, должны быть признаны компетентною властію для утвержденія всякихъ приходовъ и расходовъ; они устанавливаютъ пропорцію между губерніями, провинціями, департаментами, распредѣляютъ между ними общія суммы податей и повинностей и вмѣстѣ съ тѣмъ указываютъ съ какихъ именно предметовъ, лицъ, имуществъ и сколько именно слѣдуетъ взимать.

Это называется системой окладныхъ сборовъ; представители этого ученія, такъ называемые общественные дѣятели, публицисты, журналисты, администраторы, скопляющіеся во всѣхъ европейскихъ странахъ въ главныхъ городахъ и столицахъ, признаютъ вообще совершенно излишнимъ и неблагодарнымъ трудомъ вникать въ сухія подробности платежныхъ средствъ, предметовъ обложенія, разверстки налоговъ; они считаютъ это неудобнымъ для своего образа жизни, ибо подобныя разслѣдованія требуютъ постояннаго жительства и усидчивой работы на мѣстахъ, въ провинціи, въ той однообразной, скучной средѣ простаго народа и сельскаго населенія, которую они хотя и любятъ платонической любовью, но лишенія коей они раздѣлять не согласны, признавая въ себѣ болѣе высокія стремленія, болѣе благородныя призванія.

Отъ этого всеобщаго настроенія образованныхъ классовъ происходитъ, что они довольствуются правомъ говорить рѣчи и писать статьи о податныхъ системахъ и особенно дорожатъ властію отвергать проекты министровъ о новыхъ расходахъ и налогахъ, но собственно въ распредѣленіе и взиманіе податей не вникаютъ, предоставляя это административнымъ властямъ, какъ формальность, не требующую особаго надзора и вовсе не интересующую публику.

Народу по этому ученію, проповѣдуемому высокоуважаемыми авторитетами, нужно только знать, сколько онъ долженъ платить; а съ чего и кому платить — это слѣдуетъ опредѣлить по указаніямъ финансовой науки, по системѣ преподанной верховною властію, по уставамъ, положеніямъ, и притомъ такъ опредѣлительно, чтобы отдѣльные плательщики знали напередъ сумму своего оклада.

Совершенно противоположное направленіе преобладаетъ въ англосаксонскихъ государствахъ — и тамъ право голосованія налога никогда не смѣшивалось съ раскладкой налоговъ. Первое принадлежало представительному собранію — парламенту, вторая — мѣстнымъ учрежденіямъ (local government).

Ни парламентъ, ни правительство никогда не посягали на права общинъ разверстывать податные платежи по своему установленію — не по валовому числу десятинъ, дворовъ, душъ, дверей, оконъ, но по ихъ внутреннему достоинству, то есть по доходности имуществъ, по зажиточности домохозяевъ, съ правомъ увольнять отъ окладовъ беднейшихъ обывателей и исчислять процентъ обложенія по постановленіямъ местныхъ сходокъ и съездовъ.

Верховная власть, king in parliament, заявляетъ только свои требованія, чтобы такіе то предметы были обложены такимъ то процентомъ и что по примерному расчету отъ таковаго обложенія ожидается столько то. Но капиталъ или имущество, съ коего взимается процентъ, земли по land-tax, дома по assesed-taxes, личные заработки по income-tax, и все недвижимости по local-taxes —оцениваются и классифицируются земскими учрежденіями; такъ что, предполагая что правительство нашло бы возможнымъ посредствомъ устрашенія или подкупа выманить у несколькихъ сотъ депутатовъ новый налогъ и экстраординарный расходъ — процессъ этимъ еще не былъ бы окончательно выигранъ; общины могли бы, не прибегая ни къ какимъ революціоннымъ мерамъ, но понижая только свои оценки, остановить несоразмерное приращеніе государственнаго бюджета и въ нижней всенародной инстанціи кассировать неосторожное решеніе высшихъ властей.

И высшія власти едва ли могутъ препятствовать этому законному ходу податнаго дела, не потому чтобы оне не имели къ этому права или достаточной власти, но потому собственно что процедура оценокъ крайне затруднительна, даже недоступна для центральныхъ учрежденій и требуетъ такихъ местныхъ практическихъ соображеній и сведеній, какія встречаются очень редко въ среде администраторовъ, чиновниковъ, ораторовъ палатъ и политическихъ деятелей вообще. По неволе и по сознанію своей неспособности они оставляютъ дело въ рукахъ сведущихъ людей и такимъ образомъ уделяютъ местнымъ учрежденіямъ главное действіе всякой податной системы — раскладку налоговъ.

Эти соображенія приводятъ насъ къ окончательному заключенію: что точно такъ, какъ право утвержденія государственной росписи есть высшій законъ народнаго представительства, такъ и право раскладки прямыхъ налоговъ есть существенная принадлежность местнаго самоуправленія, что оно только тогда достигаетъ своего полнаго значенія, когда это право присвоено земскимъ учрежденіямъ и что съ другой стороны конституціонныя формы правленія превращаются въ пустую формальность, если праву голосова-

нія бюджета не соотвѣтствуетъ право опредѣленія платежной способности податныхъ обывателей и имуществъ.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Тягло. Предложеніе о разверсткѣ повинностей по тягламъ можетъ быть покажется очень радикальною мѣрою въ офиціальныхъ сферахъ, но въ народномъ быту, по крайней мѣрѣ въ большей части Россіи, это было бы только подтвержденіемъ нынѣ существующихъ порядковъ и обычаевъ. Задаваясь разными мудреными комбинаціями, отыскивая разныя единицы обложенія, мы какъ будто старались обойти тѣ понятія и пріемы, которые усвоились въ нашихъ податныхъ сословіяхъ, признавая ихъ по наслышкѣ слишкомъ грубыми, потому что они въ Россіи природные, а не позаимствованы изъ другихъ цивилизацій. По нашему разумѣнію тягло есть понятіе очень полное и раціональное, согласующееся съ научными и экономическими требованіями податной системы и въ то же время совершенно практическое и удобопримѣнимое.

Мы говоримъ, что понятіе это полное, потому что оно составляется изъ двухъ главныхъ факторовъ, дѣйствительно опредѣляющихъ платежную способность отдѣльнаго лица и опредѣляетъ ее, хотя и приблизительно, но несравненно вѣрнѣе, чѣмъ всѣ другія единицы обложенія, принятыя у насъ и въ другихъ законодательствахъ; вѣрнѣе чѣмъ ревизская душа, дворъ, десятина, семья, домохозяинъ (house-holder въ Англіи, Hausvater въ Пруссіи). Оно слагается изъ двухъ представленій или условій: вопервыхъ, что къ налогамъ и повинностямъ привлекаются только тѣ лица, которыя достигли и не пережили полнаго возраста и располагаютъ всѣми рабочими силами; вовторыхъ, что имущество только тогда облагается, когда оно занято, обработано и приноситъ пользу и доходъ. Изъ этого вытекаютъ сами собой, по логической послѣдовательности, разныя правила, которыя всѣ приняты и издавна введены въ нашъ сельскій бытъ.

Вопервыхъ, что въ тягло записываются только люди, достигшіе совершеннолѣтія и притомъ вступившіе въ бракъ, потому что въ сельскохозяйственномъ быту одинокій, холостой работникъ, безъ жены или взрослой дѣвки или подростка, признается неполнымъ хозяиномъ; и это соображеніе совершенно вѣрно: для разныхъ сельскихъ и домашнихъ работъ таковая помощь необходима, ибо въ противномъ случаѣ работникъ мужскаго пола затрачиваетъ на мелкія женскія работы силы и время, нужныя для другихъ хозяйственныхъ производствъ; крестьянинъ, какъ

32*

извѣстно, считаетъ потерю жены однимъ изъ главнѣйшихъ разстройствъ своего хозяйства и вступаетъ въ бракъ по нуждѣ даже въ преклонныхъ лѣтахъ, покуда держитъ землю и пашетъ пашню.

На томъ же основаніи, въ случаѣ вдовства, онъ заявляетъ претензію на нѣкоторое облегченіе, по крайней мѣрѣ временное, покуда не пріищетъ себѣ невѣсты, проситъ о томъ міръ или (въ прежнія времена) помѣщика; получаетъ иногда льготу на полтягла, то есть, что ему оставляется полный тягловой участокъ, а платежи взыскиваются только съ половины.

При этомъ представляется опасеніе, чтобы для избѣжанія податнаго оклада крестьяне не стали уклоняться отъ брака. При прежнихъ крѣпостныхъ порядкахъ нѣкоторые помѣщики, особенно ревновавшіе о своихъ благахъ, въ видѣ понужденія облагали половиннымъ окладомъ незамужнихъ дѣвокъ или холостыхъ парней по достиженіи ими совершеннолѣтія, но опасеніе это не имѣетъ мѣста, какъ скоро за разверсткой тяголъ наблюдаетъ и отвѣчаетъ за нее круговой порукой міръ. Въ такомъ случаѣ надо скорѣе опасаться притѣсненія отъ общества къ вступленію въ бракъ и оградить въ этомъ отношеніи личность крестьянъ отъ таковыхъ принужденій.

Второе соображеніе, тоже вытекающее изъ понятія о тяглѣ, есть то, что работникъ самъ по себѣ не привлекается къ окладу, если онъ прилагаетъ свой трудъ къ чужому имуществу, или къ личному промыслу, ремеслу если онъ не имѣетъ недвижимости, которую эксплуатируетъ въ свою пользу, на свой рискъ и на свой счетъ. Крестьянинъ, живущій въ казакахъ, батракахъ у другаго крестьянина или у помѣщика, или нанимающійся въ пастухи, въ караульные въ деревнѣ, не считается въ тяглѣ, если онъ держитъ землю. Онъ можетъ подлежать другаго рода налогамъ, торговымъ и промышленнымъ пошлинамъ, но отъ прямаго обложенія, отъ тягловаго оклада избавляется, потому что не пользуется прямымъ правомъ владѣнія.

Изъ этихъ двухъ условій, совершенно правильныхъ въ экономическомъ отношеніи, сложилось понятіе о тяглѣ, какъ о единицѣ обложенія, и мы полагаемъ, что къ нему надо будетъ возвратиться, коль скоро зайдетъ рѣчь о замѣнѣ подушной подати другой, болѣе раціональной системой налоговъ.

Какая бы ни была эта система, подворная, поземельная или подоходная, она все таки при своемъ примѣненіи, то есть при разверсткѣ на мѣстахъ, должна быть основана на какомъ нибудь естественномъ и нераздѣльномъ предметѣ; въ Англіи и Германіи такой единицей признается домохозяйство (Haushaltung) или домохозяинъ (householder), то есть старшій въ домѣ, за коимъ при частномъ в... ѣніи считается вся собственность, состоящая въ домѣ, въ хозяйствѣ.

Но въ Россіи, при владѣніи общинномъ, домохозяинъ не можетъ быть принятъ за единицу обложенія, потому что при этомъ порядкѣ владѣнія имущество его, то есть полевой надѣлъ и повинности, соотвѣтствующіе этому надѣлу, составляютъ измѣнчивую величину, зависящую отъ числа рабочихъ взрослыхъ душъ, приписанныхъ къ семьѣ; семья принимаетъ и сдаетъ полевыя полосы по расчету ея рабочихъ силъ; если сынъ подростаетъ, то міръ заставляетъ отца принять тягловой на него участокъ, если старикъ выходитъ изъ лѣтъ или подвергается недугу, препятствующему работѣ, то онъ проситъ міръ снять съ него часть надѣла.

Само собой разумѣется, что въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ земля не оплачиваетъ труда земледѣльца, эта тягловая разверстка дѣлается по принужденію; желающихъ сдать землю всегда оказывается болѣе, чѣмъ желающихъ ее держать, и на оборотъ въ плодородныхъ губерніяхъ крестьяне просятъ и требуютъ отъ міра полнѣйшаго и скорѣйшаго надѣла; земли всегда оказывается менѣе, чѣмъ бы слѣдовало по числу наличныхъ рабочихъ, и міръ долженъ задерживать слишкомъ частые передѣлы и разверстки; отъ этого послѣдовало явленіе, которое рѣзко отличаетъ сѣверную полосу Россіи отъ центральной и южной: къ первой, гдѣ земельный надѣлъ часто становится въ тягость, передѣлы общинныхъ полей сдѣлались гораздо рѣже, потому что никто не напрашивается на пріемъ земли; во многихъ погостахъ Новгородской и Псковской губерній, и если не ошибаемся также и въ другихъ лѣсныхъ мѣстностяхъ, вошло въ обычай дѣлить вновь пашню только при новой ревизіи, между тѣмъ какъ сѣнокосныя угодья передѣляются сжегодно весной.

Такимъ образомъ, еслибъ правительство и образованное русское общество удостоивали нашъ общинный тягловой бытъ большаго вниманія, чѣмъ онъ пользовался доселѣ, то они нашли бы въ самихъ крестьянскихъ обычаяхъ много такихъ пріемовъ, которые могли бы служить поправками для неудобствъ общиннаго землевладѣнія: сокращеніе полевыхъ передѣловъ, установленіе для нихъ сроковъ и нѣкоторыхъ правилъ, опредѣленіе порядка наложенія и снятія тягла — это мѣры, которыя издавна ожидаются лучшею частію нашего сельскаго населенія, то есть всѣми добропорядочными хозяевами.

---

[2]) Чтобы представить наглядно практическое примѣненіе началъ, предложенныхъ въ этой главѣ для земскихъ раскладокъ, мы должны, вопервыхъ, выразить ихъ въ положительныхъ числахъ и суммахъ и вовторыхъ, сравнить данныя, такимъ образомъ полученныя, съ нынѣ существующими окладами и съ тѣми измѣненіями, которыя предложены на обсужденіе земскаго собранія подъ именемъ проекта о замѣнѣ подушной

подати. Такъ какъ вопросъ собственно состоитъ въ порядкѣ раскладки и такъ какъ это дѣйствіе мы признаемъ существенною принадлежностію мѣстнаго самоуправленія, то считаемъ себя въ правѣ войти въ разсмотрѣніе общаго вопроса о податномъ обложеніи, хотя съ перваго взгляда онъ, какъ будто, выходитъ изъ круга нашего предмета.

Мы предполагаемъ, что читателю извѣстно многознаменательное предложеніе, сдѣланное въ послѣднее время правительствомъ, о замѣнѣ подушной подати поземельнымъ и подворнымъ налогомъ.

Главныя черты этого проекта состоятъ въ томъ: а) вопервыхъ, что подушная раскладка, признаваемая крайне неудобной и неравномѣрной, должна быть замѣнена отчасти поземельнымъ налогомъ, отчасти же другою податью, которая бы падала на предметъ обложенія, болѣе или менѣе выражающій рабочую силу населенія въ данной мѣстности; b) вовторыхъ, что общая сумма новаго налога не должна быть ниже прежней и должна взиматься, какъ и прежде, съ крестьянскаго сословія исключительно; и с) въ третьихъ, что равномѣрность между разными налогами имперіи должна быть возстановлена посредствомъ классификаціи губерній, съ возвышеніемъ окладовъ въ однѣхъ губерніяхъ и съ пониженіемъ ихъ въ другихъ.

Мы не входимъ въ критическій разборъ этого проекта, такъ какъ онъ подлежитъ въ настоящее время всестороннему обсужденію земскихъ собраній, и прямо приступаемъ къ объясненію разницы между нимъ и основаніями, нами предлагаемыми.

Мы сходимся съ проектомъ въ одномъ очень важномъ соображеніи: что на однѣ земли и недвижимыя имущества нельзя взвалить однимъ разомъ всего груза казенныхъ прямыхъ налоговъ, простирающихся на сумму болѣе 60 мил. руб.; также и въ томъ, что по неимѣнію достаточныхъ данныхъ для введенія правильнаго налога на доходъ, мы должны, по необходимости и впрочемъ только въ видѣ переходной мѣры, отыскать такую единицу обложенія, которая бы болѣе или менѣе соотвѣтствовала рабочей, промышленной силѣ разныхъ мѣстностей.

Но далѣе мы положительно расходимся съ воззрѣніями податной коммиссіи: а) хотя мы принадлежимъ къ числу гласныхъ одной изъ губерній наиболѣе облегчаемыхъ по проекту, но должны заявить, что основанія, принятыя для сбавки и прибавки налога, едва ли справедливы. Такъ напримѣръ, сравнивая двѣ губерніи: Новгородскую и Тамбовскую, мы видимъ, что съ первой положено сбавки 385,167 р., а на вторую прибавки 248,649 р., и что затѣмъ общая сумма податей должна составить въ первой 385,167 р. и во второй 2.735,140 рублей. Неизвѣстно, чѣмъ руководствовалась коммиссія для таковой оцѣнки производительныхъ силъ и благосостоянія губерніи; но за неимѣніемъ другихъ данныхъ мы должны обратиться къ единственному источнику, указывающему въ извѣст-

ной степени это соотношеніе — именно къ оцѣнкамъ, произведеннымъ земскими учрежденіями для своихъ мѣстныхъ раскладокъ, и тутъ мы находимъ слѣдующую пропорцію: нормальный доходъ всѣхъ родовъ имуществъ опредѣленъ въ Новгородской губерніи въ 5.238,551 руб. и въ Тамбовской въ 12.372,588 р. — значитъ, въ послѣдней почти въ $2^1/_2$ раза болѣе, чѣмъ въ первой, между тѣмъ какъ податной окладъ расчитанъ болѣе чѣмъ въ 7 разъ выше. Можетъ быть, и вѣроятно, что и эта пропорція не вѣрна, но по крайней мѣрѣ она основана на какихъ либо положительныхъ данныхъ и должна бы быть принята въ руководство до тѣхъ поръ, покуда земскія оцѣнки не будутъ пересмотрѣны и исправлены.

b) Второе предложеніе, въ коемъ мы тоже расходимся съ проектомъ, это оставленіе на крестьянскомъ сословіи всего бремени прямыхъ налоговъ. Въ предъидущей главѣ мы объяснили, что по земскимъ раскладкамъ отношеніе крестьянскихъ земель ко всѣмъ прочимъ имуществамъ по ихъ доходности выходитъ какъ 37 : 100, и что придерживаясь этой пропорціи, слѣдовало бы изъ 62 милліоновъ подушныхъ податей, нынѣ лежащихъ на крестьянахъ, отнести около 39 м. на прочія имущества и сословія. Такая радикальная мѣра была бы въ настоящій моментъ опасна для казны, такъ какъ средства взысканія очень слабы и самые предметы обложенія мало извѣстны. Но все таки, стремясь къ уравненію, нельзя оставить такое вопіюще-ложное начало въ основаніи податныхъ раскладокъ, и уравнивая губерніи между собою, не уравнивать сословій въ одной и той же губерніи.

c) Наконецъ, въ отношеніи того дополнительнаго предмета, который долженъ служить выраженіемъ или, по словамъ проекта, вещественнымъ признакомъ промышленной и рабочей силы населенія, мы также невполнѣ согласны съ мнѣніемъ коммиссіи и если эту производительную силу надо обложить (что мы допускаемъ только въ виду фискальной необходимости), то надо взять для этого не признакъ, и еще менѣе, не одинъ только вещественный признакъ, а самого рабочаго, его личность и податной окладъ. Основаніе это тоже неудовлетворительно но все таки болѣе равномѣрно, чѣмъ подушный окладъ, и не такъ гадательно и произвольно, какъ подворный налогъ.

По этимъ соображеніямъ мы пришли къ слѣдующимъ главнымъ выводамъ:

Сумму податей оставить по губерніямъ въ томъ же самомъ распредѣленіи, какое нынѣ существуетъ, впредь до уравненія ихъ соразмѣрно земскимъ раскладкамъ, но распространить податной окладъ на всѣ роды имуществъ и на всѣ классы жителей.

Государственный земскій сборъ, переименованный по проекту въ

поземельный сборъ, раскладывать на всѣ имущества, подлежащія по ст. 9 и 11 временныхъ правилъ земскому обложенію.

Подушную подать преобразовать вмѣсто подворнаго налога въ личную подать со всѣхъ жителей совершеннолѣтняго возраста, съ подраздѣленіемъ на классы и съ изъятіемъ бѣднѣйшихъ, неимущихъ обывателей.

Въ текстѣ этой главы мы объяснили эти основанія; здѣсь же хотимъ провѣрить ихъ примѣненіемъ къ самой раскладкѣ. Для этого мы выбрали три губерніи: Новгородскую, Рязанскую и Тамбовскую, которыя, если не ошибаемся, довольно вѣрно выражаютъ разныя общественныя и природныя свойства русской земли: первая—обширность и малонаселенность, безплодіе и суровость климата и почвы, заставляющія жителей прибѣгать для насущнаго пропитанія преимущественно къ личнымъ заработкамъ и промысламъ; послѣдняя, Тамбовская — плодородіе, густое населеніе и преобладаніе земледѣльческаго труда; средняя, Рязанская, имѣетъ смѣшанный характеръ: къ южной части замледѣльческій, въ сѣверной промышленный и торговый.

Каждая изъ нихъ принадлежитъ къ одному изъ трехъ разрядовъ, принятыхъ податною коммиссіею для классификаціи губерній: Новгородская къ первому разряду, гдѣ податные оклады понижаются на 50%; Рязанская къ среднему, гдѣ сумма податей остается безъ измѣненія и Тамбовская къ третьей группѣ, въ коей предполагается прибавки около 10%.

Чтобы имѣть передъ глазами полную картину, мы приведемъ сначала нѣкоторыя статистическія данныя, затѣмъ нынѣ существующіе оклады, измѣненія, предложенныя въ проектѣ и наконецъ примѣрную раскладку на тѣхъ основаніяхъ, которыя нами предложены.

	ГУБЕРНІИ:		
	Новгородская.	Рязанская.	Тамбовская.
А. Статистическія данныя.			
Число жителей мужскаго пола:			
Сельскаго населенія	418,280	617,498	870,646
Прочихъ сословій	76,384	85,350	116,023
Итого.	494,664	702,848	986,669
Пространство въ квадратныхъ миляхъ.	2,091	761	1,202
Земли всего десятинъ.	7.786,286	3.543,611	5.500,145
Въ томъ числѣ у крестьянъ.	2.388,398	1.905,571	3.110,789
Число крестьянскихъ дворовъ	150,551	188,498	239,889
На 1 дворъ приходится ревизскихъ душъ	2,53	3,06	3,17
Нормальная доходность всѣхъ имуществъ по оцѣнкѣ земскихъ учрежденій составляетъ . . . . руб.	5.238,551	8.401,607	12.372,588

Мы должны здѣсь еще оговорить слѣдующее: отношеніе числа ревизскихъ душъ къ жителямъ совершеннолѣтняго возраста нигдѣ у насъ не выведено; при прежнихъ крѣпостныхъ порядкахъ тягловыхъ мужиковъ обыкновенно считалось нѣсколько болѣе половины всего населенія мужскаго пола, но это была натяжка помѣщичьей власти, безпощадно преслѣдовавшей умноженіе рабочей силы; мы полагаемъ, что принимая рабочій возрастъ отъ 18 — 55 лѣтъ или отъ 20 — 60 лѣтъ, можно считать жителей этого возраста ровно въ половину противъ ревизскихъ душъ; поэтому, раздѣляя вышеприведенныя числа на два, мы получимъ слѣдующія числа совершеннолѣтнихъ жителей мужскаго пола:

	ГУБЕРНІИ:		
	Новгородская.	Рязанская.	Тамбовская.
Сельскаго населенія	209,140	308,749	435,323
Прочихъ сословій	38,191	42,675	58,012
Итого	247,331	351,424	493,335

Въ Рязанской губерніи оцѣнка имуществъ сдѣлана не по доходности, а по стоимости, и послѣдняя опредѣлена для всѣхъ имуществъ губерніи въ 140.026,798 р. Переводя эту сумму на доходность изъ 6% расчета, мы получимъ вышеприведенную сумму доходности 8.401,607 р.

Земельный надѣлъ крестьянъ различенъ по уѣздамъ; мы вывели среднюю пропорцію надѣла, раздѣливъ число десятинъ на число ревизскихъ душъ.

	ГУБЕРНІИ:		
	Новгородская.	Рязанская.	Тамбовская.
На душу приходится десятинъ. . . .	6,26	3,80	4,08
Средняя стоимость десятины по выкупнымъ сдѣлкамъ. . . . . руб.	20,90	39,7	37,65
По земскимъ раскладкамъ налога съ одной десятины положено. . . . . коп.	6,53	10,50	9,44

	ГУБЕРНІИ:		
	Новгородская	Рязанская.	Тамбовская.
В. Настоящій податной окладъ:			
Подушная подать составляетъ	609,069 *)	1.131,377	1.476,736
Государственный земскій сборъ. . . .	161,265 **)	507,588	1.009,755
Итого.	770,334	1.638,965	2.486,491
Податныхъ ревизскихъ душъ считается.	381,085	577,233	761,312
На крестьянскій дворъ причитается коп.	499	869	1,036
На ревизскую душу . . . . . . коп.	197	283	326
На десятину крестьянскаго владѣнія . . . . коп.	31	86	79
С. По проекту о замѣнѣ подушной подати предполагается:			
Подворнаго налога (въ замѣнъ подушной подати) . . . . руб.	327,392	983,379	1.269,105
Поземельнаго налога (въ замѣнъ государственнаго земскаго сбора) . . . руб.	57,775	655,586	1.466,035
Итого	385,167	1.638,965	3.735,140
Противъ нынѣшнихъ окладныхъ суммъ:			
Сбавки . . . . руб.	385,167	безъ измѣ-	—
Прибавки . . . . руб.	—	ненія.	248,649
Новыхъ окладовъ приходится:			
На дворъ . . . . коп.	216	522	529
На ревизскую душу . . . . коп.	100	284	349
На десятину . . . . коп.	$2^1/_2$	35	45

Мы привели эти расчеты точно такъ, какъ они изложены въ докладѣ коммиссіи; но въ дѣйствительности пропорція, выведенная на дворъ, на душу и на десятину, оказывается совершенно обманчивою. Обманъ, разумѣется неумышленный, происходитъ оттого, что въ статьѣ В. нынѣ существующія подати сочтены въ одномъ общемъ итогѣ и эта общая

*) Считая въ томъ числѣ съ ямщиковъ 16,446 р. и съ колонистовъ 1016 руб.
**) Считая въ томъ числѣ съ ямщиковъ 949 р. и съ колонистовъ 261 руб.

сумма раздѣлена на число дворовъ, душъ и десятинъ, изъ чего и выведены средніе оклады всѣхъ таковыхъ единицъ. Въ статьѣ С., напротивъ, подворный налогъ расчитанъ особо и раздѣленъ на число десятинъ, такъ что въ Тамбовской губерніи, гдѣ общая сумма податей увеличена на 248 т. р., окладъ двора и десятины выходитъ каждый отдѣльно менѣе прежняго. Чтобы представить себѣ точно размѣръ обремененія и облегченія, мы взяли крестьянскій дворъ и примѣняя къ нему среднюю пропорцію, число ревизскихъ душъ на 1 дворъ и средній надѣлъ ревизской души на губернію (смотри выше на стр. 504), вывели средній окладъ по подворному и поземельному налогу вмѣстѣ взятыми; а именно:

	ГУБЕРНІИ:		
	Новгородская	Рязанская.	Тамбовская.
Считая на 1 крестьянскій дворъ ревизскихъ душъ	2,53	3,06	3,17
На 1 душу земельнаго надѣла десятинъ.	6,26	3,80	4,03
Средній окладъ 1 двора по проекту коммиссіи будетъ . . . . коп.	254	918	1,110
Противъ нынѣшняго подушнаго оклада . . . . менѣе коп.	245	—	—
болѣе коп.	—	49	74

Таковы общіе и средніе результаты предполагаемаго раздвоенія подушной подати на подворную и поземельную. Фактъ этотъ, довольно странный съ перваго взгляда, объясняется легко; окладъ двора и земли отдѣльно взятые понижаются, напр. въ Тамбовской губерніи, въ общей сложности всей губерніи. Домохозяинъ, имѣющій въ одномъ дворѣ 3,17 ревизскихъ душъ и 12,93 десятинъ, облагается выше прежняго на 74 к. Спрашивается кто же выгадываетъ? Многосемейные хозяева, имѣющіе при одномъ дворѣ много душъ и много земли.

	ГУБЕРНІИ:		
	Новгородская	Рязанская.	Тамбовская.
	коп.	коп.	коп.
Такъ при 5 ревизскихъ душахъ подворный и поземельный окладъ составляетъ на домохозяина	294	1,187	1,547
Между тѣмъ какъ по прежнему подушному окладу онъ заплатилъ бы съ 5 душъ.	985	1,465	1,620
На оборотъ при 2 ревизскихъ душахъ въ одномъ дворѣ домохозяинъ заплатитъ.	248	788	896
Вмѣсто нынѣ платимыхъ по подушной раскладкѣ.	394	566	652

И такъ прямымъ послѣдствіемъ введенія налога на дворъ было бы особое обремененіе малосемейныхъ домохозяевъ, и предвидя это неудобство, проектъ предполагаетъ, что разверстка подворнаго налога внутри обществъ будетъ производиться по числу работниковъ. Отъ этого предположенія до нашего остается одинъ шагъ, т. е. выпустивъ слова «внутри обществъ», разверстать налогъ непосредственно по числу рабочихъ душъ, то есть взрослыхъ жителей всѣхъ сословій.

	ГУБЕРНІИ:		
	Новгородская	Рязанская.	Тамбовская.
D. Предлагаемыя нами основанія раскладки представляютъ въ примѣненіи къ разнымъ губерніямъ слѣдующіе результаты:			
а) Государственный земскій сборъ составляетъ нынѣ сумму. . . . . . . руб.	160,055 *)	507,588	1.009,755
Такъ какъ предполагается разложить его на тѣ же самые предметы, какъ и губернскіе сборы, то чтобы вывести пропорцію, нужно узнать сумму сихъ послѣднихъ . . . . руб.	581,763	461,095	552,437

*) Не считая сбора съ ямщиковъ и колонистовъ.

	ГУБЕРНІИ:		
	Новгородская	Рязанская.	Тамбовская.
За тѣмъ окладъ государственнаго сбора опредѣлится процентнымъ его отношеніемъ къ земскимъ сборамъ и на каждый рубль послѣднихъ нужно будетъ добавить	27%	110%	183%
Принимая этотъ расчетъ къ налогу на земли, мы получимъ, прикидывая вышеозначенные проценты къ настоящему окладу земель по земскимъ раскладкамъ, слѣдующій окладъ 1 десятины по государственному налогу	1,76	10,65	17,27
Таковую же пропорцію надо вывести и для прочихъ предметовъ фабрикъ, заводовъ, городскихъ имуществъ и проч. и за тѣмъ общій итогъ государственнаго земскаго сбора, выведенный по той же пропорціи, долженъ быть равенъ вышеозначенной суммѣ налога.			
Всего съ крестьянскихъ земель будетъ сходить на государственный земскій сборъ . . . . руб.	42,788	218,074	538,480
Съ прочихъ имуществъ и земель частнаго и казеннаго владѣнія.	117,267	289,114	471,275
b) Подушная подать въ настоящее время составляетъ слѣдующія суммы. . . .	591,607 *)	1.131,377	1.476,736
Предполагая ее преобразовать въ налогъ на всѣхъ жителей м. п., съ 18 до 55 лѣтняго возраста, съ подраздѣленіемъ на классы, мы принимаемъ по примѣрному расчету таковыхъ взрослыхъ обывателей:			
сельскаго населенія.	209,140	308,749	435,323
прочихъ сословій.	38,191	42,675	58,012
Полагая на крестьянъ оклада съ одной души рабочаго возраста (18—55 лѣтъ) .	2	3	3
Причитается всего на сельскія населенія	418,280	926,247	1.305,969
Остается для раскладки на прочія сословія.	173,327	205,130	170,767

*) Не считая сбора съ ямщиковъ и колонистовъ.

	ГУБЕРНІИ:		
	Новгородская	Рязанская.	Тамбовская.
По этому расчету на часть крестьянъ причтется государственнаго земскаго сбора	42,788	218,074	538,480
Классной подати	418,280	926,247	1.305,969
Итого	461,068	1.144,321	1.844,449
На всѣ прочія имущества и сословія:			
Государственнаго земскаго сбора. . .	117,267	289,514	471,275
Классной подати	173,327	205,130	170,767
Итого	290,594	494,644	642,042

Изъ этого слѣдуетъ, что непосредственный и прямой результатъ предлагаемой замѣны подушной подати будетъ перенесеніе на прочія сословія и на другія имущества, кромѣ земель, извѣстной части нынѣшнихъ окладныхъ сборовъ. Остается разсмотрѣть вопросъ: соотвѣтствуетъ ли это распредѣленіе платежнымъ средствамъ разныхъ мѣстностей и разныхъ родовъ имущества?

Соотношеніе разныхъ губерній и полосъ Россіи по ихъ производительности и благосостоянію трудно узнать и еще труднѣе выразить ариѳметической пропорціей; единственный фактъ, который мы имѣемъ и который можетъ, хотя приблизительно, за недостаткомъ другихъ свѣдѣній, служить для сравненія, есть оцѣнка, произведенная земскими учрежденіями для раскладки земскихъ сборовъ. Если принять это въ соображеніе, то едва ли можно допустить такую значительную сбавку (до 50%) и прибавку (до 10%), какія предположены въ проектѣ; ибо сумма доходности, исчисленная по губерніямъ, не представляетъ такой разности и если бы придержаться пропорціи земскихъ оцѣнокъ, то отношеніе вышло бы совершенно иное.

Но, повторяемъ, такое уравненіе между губерніями намъ кажется въ настоящее время совершенно немыслимымъ и покуда земскія оцѣнки не будутъ провѣрены общими силами правительства и земскихъ чиновъ, до тѣхъ поръ надо отказаться и отъ мечты — достичь этого уравненія посредствомъ разныхъ болѣе или менѣе замысловатыхъ канцелярскихъ соображеній.

По этимъ причинамъ мы полагаемъ, что общая сумма окладовъ по губерніямъ должна быть оставлена въ настоящее время безъ измѣненія и что равномѣрность должна быть сначала возстановлена между сословіями и имуществами посредствомъ привлеченія къ налогамъ тѣхъ предметовъ и лицъ, которые по сихъ поръ отъ нихъ увольнялись.

Когда это первое дѣйствіе податной реформы будетъ исполнено, тогда можно будетъ приступить и къ правильному распредѣленію между губерніями и уѣздами, потому что только тогда и откроется дѣйствительная полная производительность и доходность разныхъ мѣстностей.

Это первое дѣйствіе, о коемъ мы говоримъ, состоитъ въ томъ, чтобы найти нѣкоторую, хотя бы приблизительно правильную, пропорцію для обложенія разныхъ лицъ и имуществъ въ предѣлахъ губерній и уѣздовъ и для этого, какъ мы уже нѣсколько разъ упоминали, представляются только тѣ данныя, которыя выработаны земскими оцѣнками и раскладками.

ЗАКЛЮЧЕНІЕ.

I.

Предметомъ этого сочиненія было сравненіе русскихъ земскихъ и общественныхъ учрежденій съ иноземными. Въ заключеніи мы хотимъ свести эти изслѣдованія въ нѣсколько главныхъ выводовъ и выяснить наиболѣе рѣзкія черты сходства и различія между нашимъ общественнымъ бытомъ и иностраннымъ.

Но прежде чѣмъ приступить къ этому окончательному своду нашихъ сужденій, мы должны оговориться, что событія послѣднихъ годовъ нѣсколько измѣнили самые предметы нашихъ изслѣдованій, и что поэтому заключеніе наше не можетъ быть принято какъ точный и строгій выводъ изъ предъидущихъ сужденій.

Между началомъ и окончаніемъ нашего труда прошло много лѣтъ и много событій. Мы начали писать первыя главы этой книги въ то время, когда въ Россіи производились первые опыты самоуправленія, возбудившіе столько же преувеличенныхъ ожиданій, сколько и ложныхъ опасеній.

Обстоятельства внутреннія и внѣшнія были крайне неблагопріятны для предпринятаго испытанія: внутри страны никто, ни правительство, ни общество, за исключеніемъ немногихъ провинціальныхъ дѣятелей не принимали этого дѣла за серьёзную, сознательно предначертанную реформу. Высшія, свѣтскія сословія, русская интеллигенція во всѣхъ своихъ видахъ, ожидали отъ зем-

ства болѣе, чѣмъ оно могло дать; администрація же не давала ему и того, что по разуму закона ему слѣдовало и принадлежало.

Въ это же время въ другихъ государствахъ, во всей средней Европѣ торжествовалъ и праздновалъ свои побѣды другой, противоположный принципъ, принципъ личнаго авторитета, верховными представителями коего признавались правители Франціи и Пруссіи.

Подъ ихъ сокрушительными ударами начàла народнаго представительства, какъ общаго, такъ и мѣстнаго, окончательно поникли и система личнаго управленія имѣла такіе блистательные успѣхи, что всякое прекословіе, не говоря уже о противодѣйствіи, принуждено было умолкнуть.

Примѣръ этихъ двухъ великихъ державъ и ихъ правителей былъ соблазнителенъ—и дѣйствительно соблазнялъ государственныхъ людей другихъ странъ; они внимательно, даже сочувственно слѣдили за ловкими изворотами этой новой политики, прикрывавшей либеральными и даже на видъ демократическими формами козни самовластія, и отряжали свѣдущихъ людей, экспертовъ по части администраціи, для изученія этой премудрой полицейско-приказной организаціи, подъ властію коей процвѣтала Франція и начинала уже возвышаться ея соперница Пруссія.

Эти высокія поученія, исходившія отъ двухъ державъ, стоящихъ во главѣ цивилизаціи, не пропадали даромъ.

Всюду—и даже въ странахъ менѣе образованныхъ—уразумѣли простую истину, что надо дать внутреннему управленію наружный видъ и всѣ формы и обряды народной самодѣятельности съ нѣкоторымъ оттѣнкомъ либерализма, лишь бы удержать за собой дѣло по существу, то есть расходованіе суммъ, раскладку налоговъ, смѣняемость должностныхъ лицъ и право распускать собранія и кассировать ихъ рѣшенія, если они оказываются,

по соображеніямъ администраціи, противными «государственной пользѣ».

Все остальное могло быть безъ особенной опасности предоставлено народнымъ массамъ, а именно право слово-говоренія, право ходатайства, власть голосованія, даже въ извѣстной обстановкѣ свобода совѣщаній и свобода печати, если только надъ всѣми этими правами, властями и свободами оставались верховными судьями администрація и полиція.

Этому направленію послѣдовали болѣе или менѣе всѣ европейскія правительства послѣднихъ двадцати годовъ, за исключеніемъ англійскаго. Слова décentralisation, Selbstverwaltung стали даже переходить изъ области науки и литературы въ кругъ дѣйствій и мѣропріятій; въ Германіи постоянно ссылались на великія начинанія Штейна, на торжественные завѣты прусскихъ королей о введеніи общественнаго самоуправленія и въ послѣдніе дни передъ объявленіемъ войны отважились даже предложить на обсужденіе ландтага проектъ новаго земскаго положенія. Во Франціи при всякой либеральной попыткѣ, въ каждой программѣ прогрессивной партіи, непремѣнно упоминалось магическое слово децентрализація.

Но дѣло самоуправленія нигдѣ не подвигалось и нигдѣ даже не принималось въ настоящемъ, правдивомъ его смыслѣ.

Вездѣ министры продолжали истолковывать и дополнять законы «по указаніямъ опыта», вездѣ должностныя лица преслѣдовались «административнымъ порядкомъ», вездѣ нарушались законныя права въ виду «государственной пользы».

Это двойственное направленіе внутренней политики — либеральное, представительное, земское по внѣшней обстановкѣ, приказное, полицейское и жандармское по внутреннему разуму, это двусмысленное направленіе и составляетъ, по на-

шему мнѣнію, главную характеристику современной политики континентальной Европы.

Единственнымъ образцомъ для уразумѣнія духа и разума самоуправленія всё таки остаются англо-саксонскія государства.

II.

Поэтому, чтобы передать и объяснить духъ и разумъ самоуправленія, мы принуждены были постоянно и почти исключительно ссылаться на Англію.

Въ другихъ странахъ мы однако находимъ много частныхъ примѣровъ, достойныхъ подражанія, много отдѣльныхъ частей и вѣдомствъ, лучше организованныхъ, чѣмъ въ Англіи или Соединенныхъ Штатахъ, гдѣ механизмъ управленія и редакція законовъ до крайности сложны и сбивчивы и потому представляютъ для изслѣдованія почти неодолимыя трудности.

Такъ, между прочимъ, устройство дорожнаго управленія и сельско-санитарной части во Франціи, начальныхъ школъ, народнаго кредита и земскаго ополченія въ Пруссіи—оказываются во всѣхъ отношеніяхъ такими полными, отчетливыми организаціями, какихъ въ Англіи не имѣется. Вообще, какъ строй, какъ механизмъ, какъ орудіе для дѣйствія оборонительнаго и наступательнаго—примѣры континентальныхъ государствъ могутъ быть признаны образцовыми.

Но если допустить, что въ народномъ быту есть и жилы внутренняго кровообращенія, интересы хозяйственные, домашніе, семейные и частные, то для удовлетворенія ихъ, для охраненія этихъ мелочныхъ и безчисленныхъ нуждъ и пользъ общественнаго благосостоянія надо вникнуть въ устроеніе тѣхъ государствъ, гдѣ народъ непосредственно завѣдываетъ своими нуждами и пользами.

Тамъ мы не увидимъ безпрестанныхъ ссылокъ на

циркуляры и приказы (Rescripten, édits, arrêtés) частныхъ начальниковъ, толкующихъ по своему уму-разуму о настоящемъ значенiи законодательныхъ актовъ, изданныхъ верховными властями, и извращающихъ ихъ смыслъ по соображенiю временныхъ и случайныхъ политическихъ и династическихъ интересовъ; не услышимъ такихъ странныхъ сужденiй, что дѣйствiе, не воспрещенное никакимъ закономъ, не нарушающее ни чьихъ правъ, признается противнымъ какому то отвлеченному понятiю «о государственной пользѣ», пользѣ нигдѣ и никѣмъ не предусмотрѣнной и указываемой въ данный моментъ тѣми властями, которыя изъ государства извлекаютъ свои личныя или сословныя пользы.

Тамъ мы не найдемъ ни въ текстѣ законовъ, ни въ правительственной практикѣ той особой процедуры, которая на континентѣ называется «административнымъ порядкомъ» (im administrativen Wege, d'office) и означаетъ, по общепринятымъ понятiямъ, что должностное лицо, приставленное для исполненiя закона, въ извѣстныхъ случаяхъ становится выше закона, облекается судебною властiю, является судьей и посредникомъ въ своемъ собственномъ дѣлѣ, истцомъ, налагающимъ взысканiе на своего противника — отвѣтчика, и уполномочивается по закону нарушать по своему усмотрѣнiю законный ходъ дѣлъ.

Глубокое значенiе англiйскаго selfgovernment-а заключается именно въ спокойномъ, ненарушимомъ ходѣ текущихъ дѣлъ мѣстнаго управленiя, независимомъ ни отъ личныхъ козней начальствующихъ лицъ, ни отъ смутъ политическихъ партiй и собранiй.

Права мѣстныхъ земскихъ и общественныхъ собранiй и сходокъ въ Англiи менѣе обширны, чѣмъ во Францiи и Россiи; кромѣ выборовъ и ревизiй отчетовъ имъ не присвоено никакого непосредственнаго вмѣшательства въ дѣла управленiя; многоразличные предметы, по-

рученные вѣдѣнію генеральныхъ и муниципальныхъ совѣтовъ во Франціи, губернскихъ и уѣздныхъ собраній въ Россіи, попеченіе о народномъ продовольствіи, участіе въ народномъ образованіи, содѣйствіе торговли, промышленности (encouragement, surveillance)—все это неопредѣленное и безграничное поприще, на коемъ такъ охотно подвизаются наши общественные дѣятели, въ Англіи вовсе не подлежитъ вѣдѣнію мѣстныхъ учрежденій. Они также лишены права ходатайства о нуждахъ и пользахъ и даже не пользуются высокимъ преимуществомъ заявлять правительству о своихъ чувствахъ и сочувствіяхъ, подносить адресы и подавать мнѣнія (émettre leur avis) о разныхъ благодѣтельныхъ предначертаніяхъ верховной власти. По смыслу англійскаго самоуправленія мнѣнія подаются только тогда, когда они рѣшаютъ дѣло; нужды и пользы населенія удовлетворяются сами собой, обязательно, по требованію, а не по ходатайству заинтересованныхъ лицъ и обществъ, если они законны и справедливы.

Кругъ дѣйствій земскихъ и общественныхъ собраній и властей въ Англіи не обширенъ, но полонъ; они участвуютъ только въ тѣхъ дѣлахъ, которыя рѣшаютъ самостоятельно; главныя должности мировыхъ судей даже замѣщаются отъ короны, но всѣ собранія и власти, сходки, съѣзды, управы, должностныя лица и судьи пользуются правомъ несмѣняемости, не могутъ быть ни закрыты, ни оставлены безъ суда.

Этими то основными порядками, по нашему разумѣнію, обезпечиваются общественныя нужды и пользы столько же, если не болѣе, чѣмъ политическими правами, и потому мы думаемъ, что изученіе англійскихъ учрежденій должно быть положено въ основаніе общественнаго воспитанія нашего времени, хотя въ строгомъ смыслѣ едва ли какое либо изъ этихъ учрежденій можетъ быть приспособлено слово въ слово къ быту другихъ народовъ. Изъ Англіи можно заимствовать только общія

черты, основныя начала, переводя ихъ на другіе нравы и обычаи.

III.

Затѣмъ непосредственно представляется вопросъ: могутъ ли быть эти начала, позаимствованныя изъ страны аристократической, съ крупнымъ землевладѣніемъ, съ почетной службой, съ наемной милиціей, быть приспособлены къ обществамъ демократическимъ, съ общиннымъ землевладѣніемъ, съ службой на жалованьи и съ обязательной военной повинностью, и вообще разумно ли и благодѣтельно ли это начало, породившее въ Англіи такое соціальное положеніе, что одна половина народа прокармливаетъ и призрѣваетъ другую и одна сотая часть населенія владѣетъ всей государственной территоріей.

Этими доводами обыкновенно стараются поколебать вѣру въ самоуправленіе, какъ будто оно въ томъ и заключается, чтобы меньшинство управляло большинствомъ, и какъ будто эти недостатки и пороки историческаго развитія всѣхъ феодальныхъ обществъ составляютъ существо англійскаго selfgovernment-а и его исключительную принадлежность.

Мы въ самомъ началѣ этого сочиненія, въ его введеніи, оговорили, что неимущество и безземелье низшихъ классовъ въ Англіи составляетъ мрачную сторону той картины полной политической и общественной свободы, которую намъ являетъ эта классическая страна народныхъ правъ; ее надо обойти, изучая англійскія учрежденія, но изъ тѣхъ тяжкихъ испытаній, чрезъ которыя прошла эта страна для исправленій этого соціальнаго порока, извлечь еще большее уваженіе къ организму, выдержавшему эти испытанія.

Высшее начало англійскаго самоуправленія остается все таки вѣрно, къ какому бы соціальному строю оно ни было примѣнено.

Оно освящаетъ простыя и непреложныя истины: что подати и повинности падаютъ на классы имущественные, не на лица, не на трудъ, а на собственность и доходъ; что право участія во внутреннемъ управленіи принадлежитъ всѣмъ безъ изъятія лицамъ, платящимъ прямые налоги; что право собственности само по себѣ, безъ дѣйствительнаго владѣнія и пользованія, не даетъ голоса въ общественныхъ дѣлахъ и что представителями земли и общества признаются не землевладѣльцы и домохозяева, а **обыватели** (occupiers), то есть тѣ мѣстные жители, которые по своимъ промысламъ, ремесламъ и по мѣсту жительства дѣйствительно принадлежатъ къ мѣстному обществу, къ землѣ.

Эти основанія имѣли, правда, въ Англіи ложную точку отправленія; они исходили изъ первобытнаго властолюбія крупныхъ собственниковъ, подѣлившихъ между собою англійскую землю. Но если перенести ихъ, эти основныя начала, на почву другихъ современныхъ обществъ, то изъ нихъ вытекаютъ совершенно правильныя и разумныя руководства: что владѣніемъ имущества и личнымъ присутствіемъ на мѣстѣ жительства обусловливается участіе въ дѣлахъ общественнаго и земскаго управленія, а вмѣстѣ съ тѣмъ и повинность податному окладу, и что собственность въ юридическомъ своемъ значеніи не даетъ еще права голоса, если она не совпадаетъ съ личной, непосредственной эксплуатаціей имущества и съ сожительствомъ въ средѣ общества и земства.

Такимъ образомъ **мѣстное самоуправленіе и мѣстное представительство служатъ въ англійской конституціи органами хозяйственныхъ, житейскихъ, земскихъ интересовъ**, неразрывно связанныхъ съ землей, и чтобы примѣнить тѣ же самыя начала въ другихъ странахъ надо вникнуть прежде всего въ хозяйственный бытъ, въ житейскія поземельныя отношенія этихъ странъ.

IV.

Очевидно, что между всѣми народностями есть и черты различія и признаки сходства, и что исчислять ихъ всѣ послѣдовательно былъ бы трудъ безплодный; надо выбрать изъ нихъ только тѣ, которыя имѣютъ существенное вліяніе на организмъ страны и народа.

Въ отношеніи нашего предмета, земскаго самоуправленія, мы полагаемъ, что самымъ вліятельнымъ органомъ надо признать тѣ общественные союзы, которые составляютъ первое, низшее звено гражданскихъ обществъ и обозначаются названіями parish въ Англіи, communes во Франціи, Gemeinde въ Германіи, сельскія общества и волости въ Россіи; а такъ какъ составъ этихъ союзовъ, ихъ самостоятельность и сила непосредственно зависятъ отъ размѣщенія жителей и распредѣленія между ними недвижимыхъ имуществъ, то въ сущности весь характеръ самоуправленія въ данной странѣ опредѣляется этими отношеніями земскими, то есть отношеніями жителей въ землѣ.

Англійскій приходъ составился изъ всѣхъ равноправныхъ обывателей, прихожанъ, владѣвшихъ поземельною собственностію, и такъ какъ низшіе классы въ Англіи были лишены земель, то весь строй общественнаго самоуправленія принялъ характеръ аристократическій, оттѣнокъ крупнаго землевладѣнія.

Французская commune образовалась изъ всѣхъ элементовъ мѣстнаго населенія — имущаго и неимущаго; первый преобладаетъ въ сельскихъ обществахъ, второй въ городскихъ и отъ этого различія въ составѣ происходитъ и тотъ глубокій разладъ который зіяетъ какъ бездна между сословіями французскаго народа, между крестьянами - собственниками въ сельскихъ общинахъ и неимущими чернорабочими въ городахъ.

Въ Пруссіи Landgemeinde рѣзко отличается отъ города, Stadt. Первая была разбита на участковыя владѣ-

нія и въ слѣдствіе того подчинилась безусловно помѣстной и вотчинной власти крупныхъ землевладѣльцевъ: значительная часть сельскаго населенія была изгнана съ занимаемыхъ ею земель, выкинута изъ общинъ, и отъ этого самаго и сельская община лишилась главныхъ своихъ силъ, народнаго своего значенія.

Въ Россіи процессъ этой общественной организаціи былъ совсѣмъ иной или, вѣрнѣе сказать, процесса не было никакого; русскіе люди самовольно, безправно занимали пустыя земли, русское государство также самовольно налагало на людей тягло, коль скоро узнавало, что люди заняли землю; изъ этого родилось понятіе о земствѣ, какъ о совокупности не лицъ, или гражданъ, или подданныхъ, а просто обывателей, поселенныхъ на русской землѣ, ею владѣющихъ или ее воздѣлывающихъ.

Но такъ какъ эти люди поселялись въ странахъ дикихъ и пустынныхъ, гдѣ выборъ пунктовъ населенія былъ крайне стѣсненъ, на сѣверѣ болотами и лѣсами, на югѣ водопоемъ, то они по необходимости группировались на пустошахъ или нивахъ, выплывающихъ какъ острова изъ безплодныхъ мховъ и дебрей лѣсной полосы, и на руслахъ рѣкъ и озеръ юго-восточной Россіи, гдѣ вода составляетъ такую же рѣдкость, какъ боровыя мѣста на сѣверѣ.

Эти групны, стѣсненныя самой природой на опредѣленныхъ пространствахъ, стѣснялись также при стремленіи своемъ къ разселенію еще и другими обстоятельствами, именно недостаткомъ всякой государственной защиты противъ грабежа, всякой внѣшней помощи противъ раззоренія поборовъ и неправдъ всякаго рода, такъ что не имѣя выбора въ мѣстности, не находя защиты въ законѣ, онѣ вынуждены были искать и пропитанія и безопасти своей въ теснѣйшемъ сплоченіи своихъ мѣстъ жительства, чтобы обезпечить свое скудное продовольствіе на скудныхъ почвахъ и свою самостоятельность противъ внѣшнихъ и внутреннихъ враговъ.

Изъ этого родилось общинное землевладѣніе и покуда причины его породившіе не устранены, дотолѣ нельзя и предполагать, чтобы оно могло быть расторгнуто и замѣнено другимъ порядкомъ владѣнія, участковымъ.

Причины же эти двоякія: однѣ естественныя, другія политическія. Когда съ одной стороны правда и законъ водворятся на русской землѣ также прочно, равно и вольно, какъ напримѣръ въ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ, когда съ другой стороны площадь земель, пригодныхъ для населенія и культуры, уравняется и расширится посредствомъ разчистки лѣсовъ, осушенія болотъ, орошенія степей, тогда придетъ время и разложенія общинной связи; она не будетъ нужна и сама собой перейдетъ въ вольную ассоціацію частныхъ собственниковъ.

Но время это еще такъ отдаленно и зависимость этого перехода отъ другихъ вышеупомянутыхъ условій такъ очевидно, что намъ кажется болѣе полезнымъ изслѣдовать фактическое положеніе настоящаго времени, чѣмъ разсуждать и скорбѣть о вредѣ, причиняемомъ фактами въ настоящее время непреодолимыми.

И такъ общинное, мірское сожитіе большей части сельскаго населенія въ Россіи есть явленіе не произвольное, не зависимое отъ добровольнаго соглашенія, а вынужденное обстоятельствами, наложенное на русскихъ людей естественными и политическими свойствами русской земли и вмѣстѣ съ тѣмъ этотъ фактъ есть главная, коренная черта различія между нашимъ отечествомъ и другими странами, черта глубоко врѣзавшаяся въ нашъ земскій бытъ.

Отъ мѣстнаго устройства міра, общины зависитъ и весь складъ нашей русской общественной жизни; большимъ или меньшимъ развитіемъ мірскаго элемента, его самостоятельностію, многолюдствомъ, внутренней силой обусловливается не только въ нравственномъ, но и мате-

ріальномъ, хозяйственномъ отношеніи развитіи земскихъ и общественныхъ учрежденій въ Россіи.

V.

Это вліяніе мы хотимъ здѣсь изслѣдовать. Мы разсматривали въ этомъ сочиненіи разныя учрежденія и вѣдомства внутренняго управленія съ точки зрѣнія земской, т. е. преимущественно хозяйственной. Каждое изъ нихъ — народное образованіе, врачебное управленіе, общественное призрѣніе—можетъ и должно быть также обсуждаемо и съ другой стороны—научной, экономической, технической. Педагогика, медицина, должны имѣть голосъ въ устройствѣ начальной школы или санитарнаго управленія, но компетентные и свѣдущіе въ этомъ дѣлѣ люди должны все таки прежде всего имѣть въ виду наличныя средства плательщиковъ и способы къ приведенію въ исполненіе необходимыхъ улучшеній.

Прогрессъ вообще былъ бы дѣломъ простымъ и легкимъ, еслибъ онъ не стоилъ денегъ, еслибъ школа, дорога, лечебница строились и содержались также дешево какъ пишется журнальная статья или сочиняется рѣчь. Но на дѣлѣ это не такъ и хозяйственный бытъ мѣстнаго населенія имѣетъ роковое вліяніе на развитіе всѣхъ учрежденій образовательныхъ и благотворительныхъ.

Исходное наше предположеніе есть то, что **за всякое благо и за всякую пользу долженъ платить только тотъ, кто имѣетъ возможность участвовать въ выгодахъ вещественныхъ или нравственныхъ, охраняемыхъ извѣстными мѣропріятіями.** Изъ этого слѣдуетъ, что мѣстные жители не могутъ быть привлечены къ платежамъ на такіе предметы, которые имъ недоступны по матеріальнымъ, физическимъ или другимъ непреодолимымъ препятствіямъ; а такъ какъ для пользованія разными житейскими удобствами главное условіе есть близость разстоянія, то оче-

видно, что за извѣстнымъ предѣломъ дѣйствіе всякаго благаго учрежденія, школы, больницы, запаснаго магазина, сельскаго банка прекращается.

Изъ этого также слѣдуетъ, что и самое размѣщеніе населенія страны имѣетъ непосредственное и существенное вліяніе на развитіе всѣхъ таковыхъ общественныхъ учрежденій. Чѣмъ крупнѣе группируется населеніе, чѣмъ тѣснѣе и чѣмъ больше скопляется жителей въ данной мѣстности, тѣмъ легче въ такихъ мѣстахъ прививается и развивается общественность. Поэтому въ западной Европѣ, гдѣ общинное сожитіе было разстроено, гдѣ вслѣдствіе этого разстройства все сельское населеніе разсѣялось по отдѣльнымъ фермамъ, хуторамъ, общественныя силы пріютились въ однихъ городахъ и почти исчезли въ сельскомъ населеніи. Муниципальная самостоятельность росла и крѣпла въ городскихъ населеніяхъ; въ нихъ удерживались преданія прежней общинной независимости и учреждались всякія благотворительныя и образовательныя заведенія, съ помощью коихъ цивилизація новѣйшихъ временъ пробивала себѣ путь сквозь невѣжество и самоуправство средневѣковыхъ вотчинниковъ и современныхъ администраторовъ.

Но зато сельское населеніе, благодаря участковому владѣнію, которое способствуетъ земледѣльческой культурѣ, сельское населеніе, говоримъ дорого поплатилось за мнимое благодѣяніе—за разрывъ общиннаго владѣнія.

Одна, меньшая часть этого сословія дѣйствительно пріобрѣла возможность обработывать свои мелкіе участки лучше, чѣмъ при общинной культурѣ; другая несравненно большая половина лишилась чрезъ это и послѣдняго своего крова; но и первые, крестьяне-собственники потеряли при этой реформѣ болѣе, чѣмъ выиграли; разсѣявшись по отдѣльнымъ участкамъ, они потеряли всякую связь между собой, послѣдній оплотъ противъ притѣсненія высшихъ сословій, и лишились возможности прибѣгать къ тѣмъ учрежденіямъ, которыя способ-

ствуютъ развитію народныхъ массъ—къ народной школѣ, къ взаимному кредиту, къ врачебнымъ пособіямъ. Всѣ эти благія мѣры сосредоточились въ городахъ и изъ нихъ озаряли въ извѣстномъ районѣ подгородныя селенія. Но для большинства сельскаго населенія ни школа, ни больница, ни кредитъ не были доступны, вопервыхъ, по дальности разстоянія, а вовторыхъ, потому что люди, между собой незнакомые и другъ другу чуждые, не имѣютъ возможности соглашаться и складываться на предметы, служащіе для общей пользы.

Такимъ образомъ высокая цивилизація, коей по всей справедливости гордится западная Европа, есть собственно цивилизація городская; а такъ какъ населеніе городовъ составляетъ въ средней Европѣ около половины всего числа жителей, то эта масса просвѣщенныхъ горожанъ своимъ перевѣсомъ надъ сельскими жителями и даетъ тонъ и цвѣтъ всему европейскому обществу.

Но сельскіе жители въ этихъ благодѣяніяхъ и прогрессѣ среднихъ сословій участвуютъ такъ мало, что ихъ воззрѣнія и мнѣнія идутъ въ разрѣзъ съ политическими и общественными стремленіями городскихъ образованныхъ классовъ и рознь между городомъ, древней муниципіей, и селеніемъ (das platte Land) разрастается параллельно преуспѣніямъ современной цивилизаціи.

Этотъ плачевный результатъ можетъ быть приписанъ разнымъ причинамъ, но всего болѣе тому, что общественная связь была сохранена въ городахъ и порвана въ селеніяхъ, потому мы смѣемъ думать, что не смотря на всѣ неудобства общиннаго землевладѣнія, оно имѣетъ то существенное преимущество, что заставляетъ сельскихъ жителей скопляться въ крупныя группы и поддерживаетъ, даже по принужденію, мѣстныя земскія связи.

Эта связь, какъ мы сказали, удержалась въ западной Европѣ исключительно въ городахъ, въ Россіи же пре-

имущественно въ селеніяхъ и это различіе вліяетъ всесильно на строй общественныхъ нашихъ учрежденій.

Но и въ Россіи это вліяніе совершенно различно по разнымъ мѣстностямъ и находится въ прямой зависимости отъ одного обстоятельства, еще мало изслѣдованнаго, на которое мы считаемъ нужнымъ обратить особое вниманіе.

Это большая или меньшая сплошность сельскихъ поселеній.

Понятно, что при участковомъ или подворномъ владѣніи домохозяева размѣщаются ровно, пропорціонально своимъ земельнымъ надѣламъ, и что сплошность поселеній болѣе или менѣе соотвѣтствуетъ густотѣ населенія, но при общинномъ пользованіи дѣло представляется иначе; одна изъ этихъ пропорцій совершенно независитъ отъ другой и при равномъ числѣ владѣльцевъ или жителей на одинаковомъ пространствѣ поселенія могутъ быть болѣе или менѣе сплошныя, крупныя, или одиночныя, мелкія. На одной квадратной верстѣ при томъ же числѣ общинныхъ собственниковъ можетъ быть и одно поселеніе и десять, смотря по тому, какъ нашли они болѣе удобнымъ помѣститься—въ одномъ центральномъ пунктѣ или въ разныхъ пунктахъ.

Это размѣщеніе имѣетъ всесильное вліяніе на строй общественной жизни, на расходы общественнаго управленія, на хозяйственныя отношенія самоуправленія, и оно то и представляетъ такое существенное различіе между разными полосами имперіи, что всѣ мѣропріятія по части внутренняго управленія непремѣнно должны быть соображены съ этимъ условіемъ, съ сплошностію сельскихъ поселеній.

Такъ какъ по средней пропорціи, выведенной по 31 великороссійскимъ губерніямъ, на 1 селеніе приходится 85 ревизскихъ душъ и 28 дворовъ, то мы, принимая эти числа за норму, называемъ сплошными и крупными поселеніями тѣ, которыя превышаютъ эти среднія числа;

одиночными же или мелкими тѣ, которыя ихъ не достигаютъ.

На этомъ основаніи мы составили слѣдующую таблицу, съ отдѣленіемъ губерній съ сплошными поселеніями отъ губерній съ мелкими поселеніями.

	На одно селеніе приходится. Ревизскихъ душъ.	На одно селеніе приходится. Дворовъ.	На 1 квад. версту приходится жителей обоего пола.
А. Губерніи съ мелкими поселеніями.			
Псковская	21	7	18
Олонецкая	28	9	2,5
Вологодская	32	11	2,8
Костромская	34	12	15
Архангельская	37	10	0,4
Ярославская	37	14	32
Новгородская	38	15	9
Смоленская	39	11	23
Петербургская	48	18	26
Тверская	50	17	27
Вятская	51	16	17
Владимірская	76	28	29
Московская	83	30	53
В. Губерніи съ крупными поселеніями.			
Калужская	89	29	35
Пермская	96	36	7
Тульская	101	28	42
Оренбургская	103	32	8
Нижегородская	128	48	28
Орловская	130	38	36
Казанская	152	35	29
Рязанская	156	51	38
Уфимская	165	61	?
Тамбовская	232	73	33
Пензенская	239	78	35
Симбирская	288	98	27
Саратовская	305	50	23
Самарская	315	101	12
Воронежская	348	115	33
Харьковская	376	141	33
Астраханская	541	156	1,9

Изъ этой таблицы оказываются слѣдующіе факты, которые еще мало были замѣчены и вовсе не изслѣдованы, хотя они заслуживаютъ полнаго вниманія по ихъ вліянію на весь общественный строй русской земли.

1) Что сплошность поселеній не имѣетъ никакого соотношенія къ его густотѣ, фактъ находящійся въ прямой зависимости отъ общиннаго землевладѣнія и представляющійся только въ одной Россіи. Такъ напримѣръ, въ вышеприведенной таблицѣ стоятъ рядомъ Харьковская губернія съ густымъ населеніемъ и Астраханская съ крайне рѣдкимъ, также Тульская и Оренбургская, Калужская и Пермская. Не число мѣстныхъ жителей рѣшаетъ вопросъ о населенности края, а расположеніе ихъ въ крупныхъ или мелкихъ поселеніяхъ, такъ что при одинаковой густотѣ населенія представляются слѣдующія разницы: въ Саратовской и Смоленской губ., при 33-хъ жит. на квадр. верстѣ, приходится на 1 милю въ первой 1,4 селеній, во второй 12,2; въ Симбирской и Тверской, при 27 жит. на версту, селеній въ первой 1,8 во второй 10,1.

2) Что по образу поселенія Россія раздѣляется на двѣ полосы, лежащія по направленію отъ сѣверо-запада къ юго-востоку, такъ что протянувъ черту въ обѣ стороны, мы находимъ на крайнихъ пунктахъ Псковскую губернію и Астраханскую; къ первой примыкаютъ съ одной стороны Литва съ другой Остъ-зейскія губерніи, гдѣ уже преобладаютъ исключительно одиночныя поселенія и подворное владѣніе; здѣсь на рубежѣ великороссійскаго населенія, на краяхъ коренной русской земли, общинное начало какъ будто почувствовало свою слабость и приникло передъ властію польскаго и нѣмецкаго землевладѣнія, разбившаго общину на мелкія, малолюдныя деревни. На другой оконечности той же линіи, на противуположномъ ея концѣ упирающемся въ Каспійское море и Кавказскій хребетъ, мы находимъ противоположное, то же крайнее появленіе общиннаго элемента:

поселенія до такой степени крупныя и сплошныя, что при самомъ рѣдкомъ населеніи (по 1,9 жител. на квадрат. версту) селенія, по среднему выводу цѣлой губерніи, состоятъ изъ 541 ревизскихъ душъ и 156 дворовъ каждое.

Но явленіе это представится въ чертахъ еще гораздо болѣе рѣзкаго различія, если мы сравнимъ не губерніи, а уѣзды между собой; такъ напримѣръ, слабѣйшія общества мы находимъ въ западныхъ уѣздахъ Псковской губерніи (въ Торопецкомъ на 1 селеніе 13 ревизскихъ душъ, въ Холмскомъ и Опочецкомъ 17) и на оборотъ самыя крупныя въ крайнихъ восточныхъ уѣздахъ Воронежской и Астраханской губерн. (въ Павловскомъ уѣздѣ на 1 селеніе 733 души, въ Царевскомъ 933).

Итакъ, та же самая единица обложенія и управленія, которая признается въ Россіи первымъ звеномъ, основаніемъ общественнаго строя, сельское общество является въ однѣхъ мѣстностяхъ въ составѣ 13 душъ (или 3—4 домохозяевъ), въ другихъ въ числѣ 933 (282 дворовъ), то есть въ 70 разъ сильнѣе въ одной, чѣмъ въ другой.

Спрашивается, могутъ ли быть примѣнены одни и тѣ же порядки и учрежденія къ столь различнымъ общественнымъ отношеніямъ; можно ли требовать отъ селенія съ 3—4 домохозяевами такой же иниціативы, какъ отъ слободы въ 282 двора; можно ли возлагать обязательныя повинности, устройство школъ, врачебное управленіе, воинскую повинность — одинаково на селенія мелкія и крупныя и на губерніи, гдѣ жители разбиты на 13,290 поселеній (Псковская губ.) или на 10,952 (Смоленская), и на тѣ, гдѣ они сомкнуты въ 177 крупныхъ селъ (Астраханская).

Чтобы отвѣчать на этотъ вопросъ, мы представимъ расчетъ по двумъ губерніямъ, которыя по пространству, числу жителей и густотѣ населенія не представляютъ

большой разницы, но отличаются только сплошностію поселеній.

	ГУБЕРНІИ:	
	Тверская.	Саратовская.
Пространство губерніи квадр. верстъ.	55,968	71,916
Населеніе . . . . жителей об. п.	1.491,427	1.636,135
На одну квадратную милю приходится жителей . .	1,311	1,137
Число селеній въ губерніи.	11,717	2,098
Число дворовъ.	199,979	205,905
Число ревиз. душъ крестьянскаго сословія	590,977	640,905
На 1 селеніе приходится дворовъ	17,06	50,41
„ „ „ душъ	50,43	305,48
Поселеній съ числомъ дворовъ отъ 1 до 5	3,266	137
„ „ „ „ „ 5 — 25	6,525	486
„ „ „ „ „ 25 — 50	1,548	485
„ „ „ „ „ 50 — 100	334	432
„ „ „ „ „ 100 — 300	30	446
болѣе 300	1	111

Ссылаясь на вышеприведенныя числа, мы предполагаемъ, что селеніе въ 50 и болѣе дворовъ имѣетъ уже нѣкоторую самостоятельную силу, что независимо отъ обязательныхъ повинностей оно имѣетъ возможность посредствомъ добровольныхъ складчинъ устраивать школу, лечебницу и вообще покрывать свои расходы раскладкой внутри общества, но по мѣрѣ того какъ мельчаютъ и дробятся селенія, затрудняются и всѣ эти благія начинанія и наконецъ вовсе становятся недоступны для поселеній въ 1—5 дворовъ. Если допустить это, то самостоятельныхъ сельскихъ обществъ (болѣе 50 дворовъ) будетъ въ Тверской губерніи изъ общаго числа 11,717 селеній только 365
въ Саратовской изъ 2,098 около половины . . . 989

VI.

Вотъ эти то условія и составляютъ, по нашему разумѣнію, главнѣйшее различіе между нашимъ общественнымъ бытомъ и иностраннымъ вообще, и въ частности между разными губерніями, уѣздами и волостями внутри имперіи. Не густота населенія, не близость разстояній, не удобство сообщеній разрѣшаютъ вопросы объ общественномъ преуспѣяніи, а разсѣяность и сплошность мѣстъ жительства. Въ вышеприведенномъ примѣрѣ, въ Саратовской губерніи половина всѣхъ селеній можетъ быть привлечена къ обязательному устройству школъ, къ содержанію лечебницы, фельдшера; а въ Тверской только одно изъ 35; поэтому, приписывая прочія деревни къ главнымъ крупнымъ селамъ, нужно въ одной губерніи сообразить только разстояніе двухъ поселеній, въ другой 35. Дѣло простое, легкое въ губерніяхъ съ сплошными поселеніями, становится сложнымъ и почти неисполнимымъ въ мѣстностяхъ съ одиночными, мелкими поселеніями. Въ первыхъ принципъ обязательности до извѣстной степени примѣнимъ къ главнымъ предметамъ общественнаго благоустройства; во вторыхъ онъ просто невозможенъ, потому что большая часть этихъ благодѣтельныхъ учрежденій для большинства жителей, безъ особыхъ субсидій отъ земства и отъ казны, недоступна.

Къ сожалѣнію, эти простыя, практическія соображенія никогда не были приняты во вниманіе ни въ Россіи, ни въ другихъ государствахъ. Напротивъ, попеченіе правительства, земства и благотворительность частныхъ лицъ почти исключительно посвящались учрежденію возможно большаго числа и наиболѣе роскошныхъ заведеній въ самыхъ крупныхъ поселеніяхъ, въ большихъ городахъ, то есть именно въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ мѣстные жители наименѣе нуждаются въ посторонней помощи. Изъ нихъ, изъ этихъ центральныхъ пунктовъ, гдѣ проживаетъ современная интеллигенція, распространялись

и ученія объ обязательномъ повсемѣстномъ привлеченіи всѣхъ сословій ко всякимъ повинностямъ, ученія дѣйствительно очень легко примѣнимыя къ домохозяевамъ, проживающимъ на одной улицѣ или въ одномъ кварталѣ, но крайне стѣснительныя для людей, которыхъ заставляютъ ходить въ стужу и бурю, по колеямъ и снѣжнымъ сугробамъ—въ школу, больницу, на починку дороги или на ротное ученіе.

Такимъ образомъ централизація управленія привела и весь общественный бытъ къ таковой же централизаціи.

Во Франціи, рядомъ съ самыми подробными и отчетливыми описаніями парижскихъ и ліонскихъ муниципальныхъ, учебныхъ и благотворительныхъ заведеній, невозможно найти свѣдѣній о ходѣ мѣстнаго управленія въ отдаленныхъ сельскихъ департаментахъ; извѣстно только то, что по мѣрѣ удаленія отъ лучезарнаго свѣтила французской цивилизаціи, школъ, лечебницъ, богадѣленъ, сельскихъ дорогъ оказывается все менѣе и менѣе, покуда наконецъ и послѣдніе лучи этой цивилизаціи потухаютъ у подножія Пиреней и Альпійскихъ горъ, въ такъ называемыхъ сельскихъ округахъ (cantons ruraux), на отсталость коихъ такъ горько жалуются французскіе прогрессисты.

Въ Германіи явленіе это менѣе рѣзко. Благодаря федеральной организаціи нѣмецкихъ земель, въ нихъ не развилась такая всепоглащающая централизація, какъ во Франціи; но въ Пруссіи замѣтно такое же развитіе общественности въ городахъ и застой въ селеніяхъ, съ тою только разницею, что переходъ идетъ не изъ столицы, какъ во Франціи, но съ запада на востокъ по всей государственной территоріи. Прирейнскія провинціи съ одной стороны и Восточная Пруссія съ другой—образуютъ двѣ противоположныя крайности германской культуры, изъ коихъ первая относится ко второй, какъ студентъ высшаго учебнаго заведенія, къ ученику, читающему по складамъ.

Такимъ образомъ оказывается, что высокая культура средне-европейскихъ народовъ, имѣетъ нѣкоторый искусственный и обманчивый блескъ, заслоняя просвѣщеніемъ среднихъ городскихъ сословій грубое невѣжество народныхъ массъ, обитающихъ въ селеніяхъ. Демократическое равенство, о коемъ идетъ неумолкаемое многоглагольствованіе, претыкается прежде всего о непреодолимое препятствіе дальнихъ разстояній и трудныхъ сообщеній, и это препятствіе проводитъ между городами и селами глубокій расколъ, доходящій до того, что первые пользуются всѣми удобствами современнаго прогресса, а послѣднія несутъ всѣ тягости и повинности этого прогресса, не имѣя большею частію даже физической возможности пользоваться тѣми благами, на устройство и содержаніе коихъ ихъ заставляютъ платить и работать.

Неравенство это менѣе чувствительно въ странахъ, гдѣ пропорція между городскими и сельскими жителями, между крупными и мелкими поселеніями почти равная. Но если примѣнить эти принципы обязательнаго обученія, обязательной военной службы, обязательнаго призрѣнія и продовольствія къ странѣ рѣдко населенной, какъ Россія или Сѣверная Америка, гдѣ сельскія сословія составляютъ $^{9}/_{10}$ всего народонаселенія, то непремѣнно окажется, что бѣднѣйшіе жители въ бѣднѣйшихъ мѣстностяхъ будутъ нести тягость въ нѣсколько разъ сильнѣйшую, чѣмъ обыватели городовъ и крупныхъ селъ, и будутъ пользоваться благодѣяніями этихъ реформъ во столько же разъ менѣе, во сколько проѣздъ или проходъ 10—20 верстъ длиннѣе и труднѣе, чѣмъ переходъ черезъ улицу.

Изъ этого мы выводимъ законъ, который признаемъ основнымъ началомъ мѣстнаго самоуправленія въ Россіи:

Правительство и высшія сословія, государственная казна и земство, должны прежде всего придти въ помощь тѣмъ мѣстностямъ, гдѣ по

разсѣянности и одиночеству поселеній жители не могутъ скопляться для устройства и содержанія общественныхъ учрежденій. Селенія въ 1,000 рев. душъ не нуждаются въ земскихъ пособіяхъ; села въ 300 — 500 душъ требуютъ уже нѣкоторой помощи изъ казенныхъ или земскихъ суммъ; деревни въ 20—100 душъ (если они не могутъ быть приписаны къ близкому крупному селу) не имѣютъ никакой возможности покрывать свои общественные расходы безъ значительныхъ субсидій.

Мы полагаемъ, что законъ этотъ долженъ быть признанъ основнымъ.

Онъ имѣетъ въ Россіи гораздо болѣе значенія, чѣмъ въ другихъ странахъ.

Въ «введеніи» къ этому сочиненію мы сказали, что для общественнаго преуспѣянія въ Россіи надо «внести свѣтъ просвѣщенія въ низшіе слои русскаго общества, и что освѣщать его свыше и снаружи будетъ трудъ напрасный». Военная слава, политическое могущество, центральныя учрежденія, высшія школы, торговые и поземельные банки, большія дороги — это мы и называемъ наружнымъ освѣщеніемъ, иллюминаціей, которая своимъ блескомъ ослѣпила западную Европу. Безразсудно бы было отрицать ихъ значеніе, но еще безразсуднѣе жертвовать для нихъ насущными нуждами большинства населенія.

Расколъ между высшими и низшими сословіями принимаетъ въ наше время новый видъ, еще болѣе грозный, чѣмъ антогонизмъ между собственниками и пролетаріями, **видъ раскола между городами и селами**, потому что первые присвоили себѣ всѣ плоды цивилизаціи, обрекая вторыя на тяжелый трудъ оплачивать современный прогрессъ не по мѣрѣ своихъ силъ и не по соотношенію къ своимъ нуждамъ и пользамъ, а по востребованію образованныхъ классовъ, проживающихъ

въ городахъ и пользующихся почти исключительно всѣми благами просвѣщенія.

VII.

Это одностороннее направленіе современной цивилизаціи представляется намъ самымъ крупнымъ и рѣзкимъ явленіемъ нашего времени и самымъ горькимъ исходомъ системы централизаціи, преобладавшей въ правительственныхъ и общественныхъ учрежденіяхъ средней Европы.

Система эта выдвинула на первый планъ и поставила во главѣ государственнаго управленія безчисленное множество такихъ интересовъ, которые не имѣютъ прямаго соотношенія съ благосостояніемъ народа, и въ то же время отодвинула на вторую степень или даже вовсе отвергла обсужденіе другихъ предметовъ, которые составляютъ насущную потребность всѣхъ странъ и народовъ.

Величіе отечества, объединеніе народностей, слава оружія, политическое равновѣсіе, высшее учебное образованіе, торговый балансъ, поземельный и коммерческій кредитъ — вотъ тѣ вопросы перваго разряда, которые признаются по сіе время высшими условіями государственнаго благоустройства.

Но позади ихъ остается другой длинный и сложный рядъ вопросовъ:

Объ устройствѣ поземельнаго владѣнія.

О призрѣніи и продовольствіи неимущихъ.

О начальномъ образованіи.

О народномъ кредитѣ, взаимномъ страхованіи и рабочихъ артеляхъ, — и главнѣйшій изъ всѣхъ:

О раскладкѣ податей и повинностей по имуществу и доходности податныхъ обывателей.

Мы писали это сочиненіе съ тою единственною цѣлью, чтобы привлечь вниманіе современнаго русскаго общества къ этимъ вопросамъ, къ коимъ образованные классы

другихъ странъ относились до новѣйшихъ временъ съ непростительными легкомысліемъ и высокомѣріемъ.

Вопросы эти обыкновенно называются на иностранныхъ языкахъ и въ буквальномъ переходѣ на русскій соціальными, и подъ этимъ именемъ перешли въ область чисто политическихъ преній, въ завѣдываніе революціонныхъ и охранительныхъ партій, обратившихъ ихъ въ орудіе для достиженія своихъ властолюбивыхъ цѣлей. Главнѣйшій изъ нихъ, вопросъ о земельномъ надѣлѣ, прозванный со временъ римскихъ Гракховъ аграрнымъ, подъ этимъ грознымъ наименованіемъ внушалъ паническій страхъ всѣмъ имущественнымъ классамъ древняго и новаго міра и потому откладывался съ поколѣнія на поколѣніе и съ вѣка на вѣкъ, покуда наконецъ не предсталъ въ прошедшемъ 1870 году на обсужденіе англійскаго парламента въ томъ же самомъ видѣ и съ тою же обстановкой, въ коихъ заявленъ былъ въ Римской Имперіи за 133 года до Р. Х.

Въ Россіи эти вопросы могутъ быть названы земскими, потому, вопервыхъ, что всѣ они вошли въ кругъ дѣйствій и въ предметы вѣдомства крестьянскихъ и земскихъ учрежденій, и вовторыхъ, потому что самое выраженіе земство означаетъ ту среду общественныхъ, житейскихъ, хозяйственныхъ нуждъ и пользъ, которыя противополагаются государственнымъ и политическимъ интересамъ.

Многіе изъ нихъ уже предрѣшены исконнымъ бытомъ русскаго народа, какъ то право на землю, общинное землевладѣніе, призрѣніе и продовольствіе неимущихъ на счетъ обществъ; другіе, какъ напр. взаимное страхованіе, получили въ новѣйшее время очень широкое примѣненіе; наконецъ, третьи вопросы—о народномъ образованіи, о ссудо-сберегательныхъ товариществахъ, о рабочихъ и производительныхъ артеляхъ, возбуждены въ многихъ земскихъ собраніяхъ и проводятся, хотя и крайне медленно, но послѣдовательно и мирно.

По нашему разумѣнію, главное, высшее значеніе земскаго самоуправленія заключается въ томъ именно, что оно учреждаетъ законный порядокъ для обсужденія такъ называемыхъ соціальныхъ вопросовъ, обсужденія недоступнаго для центральнаго правительства, въ какую бы форму, самодержавную или представительную, оно ни облекалось, и возможнаго только въ мѣстныхъ собраніяхъ и сходкахъ, при участіи всѣхъ обывателей.

Поэтому мы думаемъ, что отъ развитія этой формы управленія, отъ простора, какой будетъ данъ земскимъ и общественнымъ совѣщаніямъ, отъ вниманія, какое посвящено будетъ вопросамъ народнаго благосостоянія, зависитъ будущая участь русскаго и всѣхъ прочихъ современныхъ обществъ, зависитъ и разрѣшеніе грозной задачи—должны ли народныя массы окончательно подпасть подъ руководство революціонныхъ партій и народныхъ агитаторовъ, эксплуатирующихъ ихъ нужды для своихъ властолюбивыхъ цѣлей, или же могутъ ожидать отъ содѣйствія образованныхъ классовъ, при правильной организаціи мѣстнаго самоуправленія, постепеннаго разрѣшенія вопросовъ:

О начальномъ образованіи.

О народномъ кредитѣ.

Объ общественномъ призрѣніи.

Объ уравненіи податей и повинностей.

Соціально-революціонное движеніе, смутившее европейскія общества, должно быть преимущественно приписано тому обстоятельству, что для обсужденія общественныхъ интересовъ простаго народа не было учреждено никакой инстанціи, никакого компетентнаго суда; требованія современнаго прогресса, государственнаго устроенія и полицейскаго благоустройства вездѣ превосходили силы и средства обывателей, въ особенности сельскихъ; правильной пропорціи между этими силами и средствами съ одной стороны и потребностями цивилизаціи съ другой—никто не могъ вывести, потому что

для изслѣдованія перваго члена пропорціи не было принято никакихъ мѣръ, между тѣмъ какъ второй составлялъ предметъ неусыпныхъ и неуклонныхъ заботъ правительственныхъ и высшихъ классовъ.

Отъ этого произошло самое печальное и многознаменательное явленіе современнаго міра, то именно, что мѣстности отдаленныя отъ центральныхъ городовъ и учрежденій, не извлекая никакой пользы отъ прогресса, прославляемаго въ рѣчахъ ораторовъ, передовыхъ статьяхъ журналовъ и ученыхъ трактатахъ профессоровъ, и не имѣя, какъ выше сказано, правильно установленныхъ органовъ для совѣщанія о своихъ пользахъ, что эти мѣстности, говоримъ, и ихъ жители, составляющіе огромное большинство народа, вовсе отклонились отъ общаго движенія столично-городской цивилизаціи и получили не только недовѣріе къ ней, но и отвращеніе отъ представленій либерализма и соціализма, разъигрываемыхъ на ихъ счетъ, но не въ ихъ пользу, разными политическими партіями, консервативными и радикальными. За это отчужденіе, за грубое свое непониманіе высокихъ истинъ, проводимыхъ передовыми людьми администраціи, парламента и печати сельскія сословія были наказаны горькимъ презрѣніемъ, печатью отверженія, наложенной на нихъ представителями цивилизаціи, именами les ruraux, das platte Land, деревенщина.

Итакъ централизаціонная политика, преслѣдуемая неуклонно не только реакціонерными, но и революціонными партіями со временъ великой французской революціи, привела среднюю Европу къ тому, что создала новаго рода аристократію—не сословную, не по праву рожденія, не по чину, званію, или степени богатства, а по мѣсту жительства.

На одну сторону становятся жители столицъ и немногихъ большихъ городовъ, свѣтскіе люди, сановники, чиновники, публицисты, литераторы, торговцы и бан-

киры, публика пользующаяся всѣми благами цивилизаціи, сообщающаяся въ нѣсколько дней со всѣми другими столицами и городами всего свѣта, избирающая по своему усмотрѣнію и вкусу для воспитанія дѣтей классическія, реальныя, военныя или техническія учебныя заведенія, пользующаяся лечебницами, богадѣльнями, пріютами для дѣтей, больницами для рабочихъ, вдовьими, сиротскими домами, дешевыми кухнями для пропитанія и надзоромъ великосвѣтскихъ дамъ и высокопоставленныхъ особъ за соблюденіемъ чистоты, порядка и гуманности въ обращеніи съ больными подсудимыми; хотя эта публика и подраздѣляется на разныя партіи и кружки, враждующіе между собой по политическимъ вопросамъ, но въ сущности всѣ они сходятся въ общемъ стремленіи—создать для себя какъ можно болѣе житейскихъ удобствъ и выгодъ, заставляя всѣ прочія мѣстности имперіи уплачивать подати и нести повинности на покрытіе этихъ расходовъ. Къ этимъ классамъ, прозывающимъ себя интеллигенціей, умственной аристократіей, примыкаютъ по солидарности интересовъ и городскіе чернорабочіе, домогающіеся таковаго же привиллегированнаго положенія, чтобы для нихъ на счетъ всей страны, на счетъ ихъ отцовъ, братьевъ, проживающихъ въ деревенскихъ захолустьяхъ, или женъ, покинутыхъ для разгульнаго житья устраивались въ городахъ, гдѣ они поселяются, всякія благотворительныя и вспомогательныя заведенія и чтобы государство приняло на свое иждивеніе эту часть низшаго класса народа внушающую особый страхъ имущественнымъ классамъ по своему буйному нраву и особый интересъ народнымъ агитаторамъ по своей податливости на всякія искушенія и возмущенія.

На другой сторонѣ стоятъ въ печальномъ недоумѣніи сельскія сословія разныхъ наименованій: отецъ семейства, не находящій въ окружности нѣсколькихъ сотъ верстъ ни учебнаго заведенія для воспитанія дѣтей, ни

врача для ихъ леченія; бѣдный землевладѣлецъ, получающій свои корреспонденціи изъ сосѣднихъ уѣздовъ чрезъ столько же дней, сколько проходитъ письмо изъ Тифлиса или Иркутска въ Петербургъ и Москву, и выписывающій изъ столицъ сѣмена для своего огорода и книги для чтенія; сельскій торговецъ, не имѣющій возможности размѣнять банковый билетъ или учесть вексель на пространствѣ цѣлой губерніи; а за ними и вмѣстѣ съ ними масса крестьянъ, для которыхъ пышныя фразы современнаго прогресса, народное продовольствіе, народный кредитъ, общественное призрѣніе, отзываются горькой насмѣшкой и выражаются извѣстнымъ числомъ копѣекъ, платимыхъ съ души или съ десятины на каждое изъ таковыхъ вѣдомствъ государственнаго благоустройства.

Для нихъ магическія слова прогрессъ, цивилизація, потеряли дѣйствительно свой смыслъ, но не по ихъ винѣ, а потому что въ самомъ дѣлѣ они были забыты при современномъ движеніи европейскихъ обществъ, и при раскладкѣ правъ и обязанностей получили на свою долю только послѣднія — обязательное обученіе, обязательную службу, обязательныя повинности, между тѣмъ какъ права, народное представительство, высшее образованіе, поземельный и торговый кредитъ, были всѣ перенесены въ центральные города и столицы.

VIII.

Мы достигли конца нашихъ изслѣдованій, и желали бы передать читателю то общее впечатлѣніе, которое мы выносимъ изъ этого многолѣтняго нашего труда.

Общественная (или порусски земская) организація государствъ латинской и германской расъ представляетъ для насъ много отдѣльныхъ учрежденій и вѣдомствъ заслуживающихъ внимательнаго изученія; но очень мало такихъ, которыя были бы достойны нашего подражанія.

Примѣры эти могутъ скорѣе служить предостереженіями, чѣмъ наставленіями.

Цивилизація средне-европейскихъ народовъ шла слишкомъ быстро, выгонялась мѣрами слишкомъ насильственными.

Народныя массы, очевидно отстали отъ этого порывистаго движенія и не распознавая своихъ друзей отъ враговъ относятся крайне не привѣтливо, враждебно къ этому неумолкаемому, но доселѣ для нихъ безплодному говору политическаго и соціальнаго прогресса.

Такимъ образомъ реакціонерныя партіи пріобрѣли себѣ, вслѣдствіе грубыхъ ошибокъ и ложнаго тона своихъ противниковъ—революціонеровъ, нежданныхъ союзниковъ въ сельскихъ сословіяхъ.

Англо-саксонскіе народы по сіе время избѣгли этого односторонняго направленія посредствомъ широкой системы мѣстнаго самоуправленія. Въ самой Англіи, старой Англіи (Old-England), эта система пробивалась съ большими усиліями сквозь тяжелый слой феодальныхъ и аристократическихъ учрежденій, нанесенный въ Великобританію съ материка Европы; но въ англійскихъ колоніяхъ, вдали отъ митрополіи, это плодотворное начало развилось въ полной силѣ и согласило народное благосостояніе съ государственнымъ благоустройствомъ, если и не вполнѣ, то по крайней мѣрѣ на столько, на сколько вообще могутъ быть соглашены пользы и нужды, права и обязанности.

Въ настоящее время англійскій selfgovernment проходитъ черезъ послѣднее свое испытаніе; въ отечествѣ крупнаго землевладѣнія, въ странѣ аристократической, торговой, промышленной, возбужденъ радикальный вопросъ о поземельномъ владѣніи, вопросъ аграрный, и не смотря на зловѣщія предсказанія европейскихъ централизаторовъ, можно ожидать что народъ, сознавшій и примѣнившій главныя права человѣка гораздо прежде, чѣмъ провозгласили эти права французскіе революціо-

неры, право народнаго представительства, судъ присяжныхъ, свободу печати, мѣстное самоуправленіе, что этотъ народъ, говоримъ, съумѣетъ разрѣшить и важную задачу общественнаго преуспѣянія, завѣщанную римской цивилизаціей цивилизаціи европейской.

Россіи предстоитъ выборъ изъ этихъ двухъ направленій, которыя до извѣстной степени другъ друга исключаютъ: политическое могущество, высшее образованіе, внѣшнее благоустройство не могутъ развиваться неограниченно безъ того, чтобы отъ этого непосильнаго напряженія не пострадали—внутреннее благосостояніе, народное просвѣщеніе, народное хозяйство. Равновѣсіе между этими двумя высшими интересами можетъ быть соблюдено только посредствомъ совокупнаго и совмѣстнаго дѣйствія центральнаго правительства и представительства, и мѣстнаго земскаго самоуправленія. Эти дѣйствія должны быть равноправны и подсудны одному общему суду.

Русская земля представляетъ для развитія самоуправленія почву болѣе привольную, чѣмъ средне-европейскія страны; она имѣетъ въ сельской общинѣ и въ рабочей артели первообразный очеркъ той системы ассоціацій, которая вырабатывается нынѣ на Западѣ съ неимовѣрнымъ трудомъ и составляетъ основу народной самодѣятельности.

Она имѣетъ обильный запасъ земельныхъ и лѣсныхъ угодій, съ помощію коихъ можетъ порѣшить мирно и безъ нарушенія права собственности главный вопросъ будущности, вопросъ аграрный.

Низшіе народные классы подъ вліяніемъ общиннаго землевладѣнія болѣе привыкли къ общежитію, къ мірской расправѣ, къ совѣщанію и сходкѣ, чѣмъ сельскіе жители другихъ странъ, гдѣ произведена была ломка деревень (Dörfersprengung).

Эти черты русскаго общественнаго быта, которыя отчасти задержали нашу цивилизацію въ отношеніи

государственнаго благоустройства, даютъ намъ естественное и безспорное преимущество для разрѣшенія задачъ земскаго, то есть соціальнаго благосостоянія.

Задачи эти слѣдующія :

a) Пересмотръ законовъ о вольномъ переходѣ и выходѣ изъ обществъ.

b) Введеніе широкой системы колонизаціи и надѣла земель изъ государственныхъ имуществъ для сельскихъ обывателей, вытѣсняемыхъ изъ своихъ мѣстъ жительства густотой населенія и малоземельемъ.

c) Преобразованіе волости въ общесословное учрежденіе.

d) Правильное распредѣленіе субсидій изъ казенныхъ и земскихъ суммъ для устройства и содержанія народныхъ школъ и передача земству извѣстной части казенныхъ земель и угодій, въ видѣ неприкосновеннаго фонда для начальнаго образованія.

e) Устройство ссудныхъ товариществъ, рабочихъ и производительныхъ артелей, съ ссудой основнаго капитала отъ казны и отъ земства.

f) Точнѣйшее опредѣленіе неимущества и права на общественное призрѣніе и продовольствіе.

g) Введеніе обязательнаго взаимнаго страхованія отъ огня и падежей скота для всѣхъ сословій и имуществъ.

h) Преобразованіе прямыхъ податей и земскихъ сборовъ въ подоходный налогъ, съ правомъ разверстки всѣхъ таковыхъ налоговъ по оцѣнкѣ податныхъ сословій.

Послѣдняя изъ этихъ задачъ есть, безъ сомнѣнія, по существу и по важности первая.

Празднословныя разсужденія о бѣдности русской земли, объ отсталости нашего сельскаго хозяйства, промысловъ и торговли, сѣтованія объ угнетеніи народнаго быта, распущенности нравовъ, застоѣ производительныхъ и рабочихъ силъ, всѣ эти вздохи и плачи, повто-

ряемые уже столько лѣтъ на одинъ и тотъ же однообразный тонъ, окончательно сводятся къ одному общему итогу:

Русская земля бѣдна, потому что она, то есть земля, почва въ буквальномъ смыслѣ слова, платитъ сверхъ силъ, сверхъ того, что производитъ; потому что она оплачиваетъ высшія государственныя пользы сборами съ низшихъ разрядовъ плательщиковъ, всего менѣе участвующихъ въ выгодахъ государственнаго устроенія; потому что тягло частное, земское и казенное испоконъ вѣку лежало и продолжаетъ лежать въ Россіи на земледѣліи, угнетая трудъ и преимущественно трудъ хлѣбопашества, то есть ту самую вѣтвь народной производительности, которая наиболѣе требуется для воздѣлыванія и оплодотворенія необъятной площади русской имперіи.

Сліяніе сословій, улучшеніе повинностей, поощреніе сельскаго хозяйства, всѣ эти высокопарныя заглавія, которыя надписываются на всѣхъ современныхъ реформахъ, сводятся окончательно къ тому, чтобы найти кромѣ земли и земледѣлія другіе источники доходности и распредѣлить тягости сообразно этой доходности.

Этотъ трудъ, это раскрытіе можетъ быть произведено только посредствомъ земскихъ и общественныхъ учрежденій, дѣйствующихъ на полныхъ правахъ мѣстнаго самоуправленія.

Вотъ то глубокое впечатлѣніе, которое мы вынесли изъ всѣхъ нашихъ изслѣдованій и которое желали бы передать нашимъ читателямъ.